



**Отчет о мониторинге внедрения Дорожной карты
по программе приоритетных реформ
(март-июль 2016 г.)**

Составлен Ассоциацией Демократии и Участия АДЕПТ, Аналитическим центром «Expert grup» и Центром юридических ресурсов Молдовы

Настоящий отчет стал возможным благодаря щедрой поддержке со стороны американского народа, оказываемой через Агентство США по международному развитию (USAID). Изложенные оценки принадлежат его авторам и не обязательно отражают точку зрения USAID.

Содержание

Исполнительное резюме.....	3
Методология оценки.....	5
Введение.....	6
1. Борьба с коррупцией.....	8
2. Реформа публичного управления.....	14
3. Повышение прозрачности финансирования партий и ответственность избранных кандидатов.....	17
4. Свобода СМИ.....	20
5. Реформа в секторе юстиции, в частности, реформы, обеспечивающие независимость, эффективность, открытость и ответственность судебных и силовых институтов.....	23
6. Реформа Службы прокуратуры.....	30
7. Возобновление переговоров для подписания Соглашения о сотрудничестве с Международным Валютным Фондом.....	31
8. Обеспечение независимости и контрольно-надзорных полномочий Национального банка и Национальной комиссии по финансовому рынку.....	34
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.....	39
10. Восстановление стабильной деловой и инвестиционной среды.....	40
11. Повышение прозрачности и улучшение инвестиционных условий в энергетическом секторе.....	45
12. Сотрудничество с гражданским обществом.....	50
13. Ускорить внедрение Соглашения об ассоциации ЕС – Республика Молдова, в том числе раздел о DCFTA.....	52

Исполнительное резюме

Оценка выполнения положений Дорожной карты осуществлялась на базе методологии, опирающейся на: определении показателей достижений по намеченным действиям; оценке степени выполнения действий, в положительной либо отрицательной динамике выполнения; оценке соблюдения сроков выполнения. Выяснилось, что во многих случаях сроки, обозначенные в Дорожной карте, оказались нереалистично ограниченными. В итоге в процессе мониторинга упор делался на качестве принятых документов / предпринятых действий. Такой подход оправдан еще и потому, что в случае четырех действий сроки выполнения не определены, поскольку их осуществление подразумевает постоянный характер. Соответственно, при оценке соблюдения сроков, отведенных на каждое отдельно взятое действие, применялся гибкий подход, учитывая предельный срок реализации программы – 31 июля 2016 г. Анализ соблюдения сроков учитывал также уровень соответствия требованиям Закона о прозрачности процесса принятия решений. В перспективе дальнейшего мониторинга, те действия, которые выполнены либо инициированы с опозданием (с нарушением срока), не были квалифицированы как невыполненные, за исключением тех случаев, когда действие начато слишком поздно для того, чтобы его выполнение было возможным с соблюдением требований прозрачности процесса принятия решений до 31 июля 2016 г.

На момент составления настоящего Отчета для 57 из 69 действий, включенных в Дорожную карту, (июнь месяц) сроки выполнения истекли. Соответственно, из 69 действий 24 (35%) выполнены без недоработок; другие 16 (23%) действий выполнены с теми или иными недоработками, 19 (27% от общего числа) действий находятся в положительной динамике и, соответственно, 4 (6%) – в отрицательной динамике выполнения – в отрицательной динамике выполнения, с наличием серьезных недоработок, ставящих под вопрос возможность их успешного осуществления в полном объеме. Выполнение 6 (9%) действий не начато.

В то же время важно подчеркнуть тот факт, что количественные показатели (численное и процентное выражение) выполнения действий Дорожной карты следует рассматривать как вторичные по отношению к показателям качества выполнения. Часть действий, содержащихся в Дорожной карте, дублируют друг друга¹, в то время как другая часть носит технический, упрощенный² характер, а их включение в документ подобного уровня представляется неуместным. Вместе с тем, их выполнение увеличивает количественный (процентный) показатель внедрения Дорожной карты, не являясь при этом сколько-нибудь существенным условием для реализации реформ или доказательством воли к их осуществлению.

В данной связи властям рекомендовано уделять первостепенное внимание качеству принимаемых документов/предпринимаемых действий, соблюдению законодательства в области разработки нормативно-правовых документов/государственных стратегий и требований прозрачности в процессе принятия решений, даже если это влечет за собой превышение сроков, указанных в Дорожной карте. Для любого последующего стратегического документа или плана действий рекомендуется обозначение реалистичных сроков и четких показателей достижений.

¹ Действия по исключению монополии в средствах массовой информации, по регулированию правового режима владения средствами массовой информации и принятие нового Кодекса телевидения и радио.

² Например, продление срока реализации Национальной стратегии по борьбе с коррупцией, принятие поправок к Уголовному кодексу разрабатываемых еще с 2015 года, незначительные изменения в Закон о статусе судьи.

В числе основных недоработок в плане достижения цели «установление надлежащего правления и правового государства» фигурируют реформирование Национального центра по борьбе с коррупцией и принятие нового Кодекса о телевидении и радио (одна из крупнейших задолженностей всех правительств, начиная с 2011 г. и по нынешний день). 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.

Среди основных достижений можно отметить промульгацию Закона о прокуратуре, принятие Закона о реорганизации системы судебных инстанций и пакета законов по неподкупности, 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.

Основные вызовы, которые следует учитывать при разработке стратегических планов, следующих за Дорожной картой, касаются обеспечения всех необходимых условий для функционирования Национального агентства по неподкупности (НАН) и надлежащее соблюдение Закона о декларировании имущества и личных интересов; обеспечения долгосрочного характера мер, инициированных в рамках реформы публичного управления; конкретного обеспечения бюджетных источников финансирования деятельности партий и качественное внедрение нового законодательства о выборах; эффективного внедрения Закона о реорганизации системы судебных инстанций и принятие конституционных поправок в сфере судебной системы, подкрепляемых соответствующими законодательными и практическими преобразованиями; надлежащее внедрение нового закона о прокуратуре и смежной нормативно-правовой базы; внедрение налогового механизма, позволяющего физическим лицам ежегодно отчислять часть подоходного налога (2%) в пользу некоммерческих организаций и культов, осуществляющих общественно полезную деятельность; повышения эффективности выполнения Соглашения об ассоциации ЕС - Республика Молдова, в том числе раздела по DCFTA. В области экономики основные вызовы относятся к расследованию мошенничества в банковской сфере и внедрению стратегии восстановления активов, исчезнувших из трех банков; эффективного применения законодательства по созданию благоприятной деловой среды; эффективного внедрения нового законодательства в области электроэнергии и, соответственно, природного газа.

Методология оценки

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

Этап	Определения, примененные в процессе мониторинга	Содержание
Не выполнено	Не начато	На момент оценки не было предпринято каких-либо мер по выполнению действия
В динамике	В положительной динамике	Действие находится в процессе выполнения, с соблюдением действующих нормативно-правовых требований в области законодательной процедуры и прозрачности в процессе принятия решений, принимаемый документ или предпринимаемые меры соответствуют сути действия и международным обязательствам
	В отрицательной динамике	Действие находится в процессе выполнения с недоработками, то есть выявлены проблемы, связанные с 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
Выполнено	Выполнено без недоработок	Действие 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 недоработками	Действие 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

Введение

Дорожная карта по программе приоритетных реформ включает ряд действий, которые власти (Правительство, Парламент и ряд других структур публичного управления) обязались предпринять для преодоления социально-экономического и политического кризиса в Республике Молдова. Положения документа касаются фактического положения дел, рассматриваемых в особом контексте, и должны быть осуществлены всего за пять месяцев (1 марта – 31 июля 2016 г.). После преодоления кризисной ситуации Республике Молдова предстоит возобновить внедрение отраслевых стратегий и политик, закрепленных в таких документах, как Программа по ассоциации и Соглашение об ассоциации Молдова - Европейский Союз, в соответствии с Национальным планом действий и др. В данном смысле, Дорожная карта является ответом молдавских властей на Заключение Совета Европейского Союза по Внешним Делам от 15 февраля 2016 г.

Предполагается, что преодоление кризиса может быть достигнуто путем целенаправленных усилий по двум основным направлениям: построение качественной системы государственного управления и укрепление правового государства; экономическое развитие и обеспечение действенной рыночной экономики. Формулирование первой задачи нацелено на восстановление доверия к властям Республики Молдова со стороны собственных граждан, а также ее партнеров по развитию. В этом плане молдавские власти обязались продемонстрировать согласованную политическую волю для достижения следующих целей: борьба с коррупцией; реформирование системы публичного управления; улучшение конкурентной среды и повышение прозрачности деятельности политических партий; обеспечение свободы СМИ; обеспечение независимости, эффективности и прозрачности правосудия. Выполнение второй задачи должно привести к возобновлению внешнего финансирования Республики Молдова со стороны партнеров по развитию и к улучшению состояния экономики, что может быть обеспечено следующими действиями: подписанием Соглашения о сотрудничестве с Международным Валютным Фондом (МВФ); консолидацией банковско-финансовой системы путем усиления независимости и полномочий соответствующих регуляторных структур – Национального Банка и Национальной комиссии по финансовому рынку; улучшением инвестиционного и предпринимательского климата, в том числе в энергетическом секторе.

Для обеспечения эффекта синергии в достижении этих двух главнейших задач, Правительство и Парламент определили механизм согласования и взаимодействия. Правительство, посредством Правительственной комиссии по европейской интеграции, обязалось обеспечить разработку конкретных документов, а также внедрение соответствующих мер, входящих в компетенцию институтов исполнительной власти. В свою очередь, Парламент учредил Парламентский совет по европейской интеграции, который направляет и координирует деятельность структур законодательного органа, а также учреждений, подлежащих парламентскому контролю. Согласование действий Правительства и Парламента осуществляется путем непосредственного общения между Премьер-министром и Председателем Парламента. Задачей Министерства иностранных дел и европейской интеграции является надзор за исполнением программы, изложенной в Дорожной карте, а также подведение итогов о выполнении его положений.

Для привлечения поддержки со стороны общества и обеспечения достоверного информирования граждан о ходе внедрения положений Дорожной карты, документ предусматривает взаимодействие государственных структур с организациями

гражданского общества. Такое сотрудничество подразумевает создание новых рамок отношений, которые сделали бы возможным участие организаций гражданского общества в определении показателей эффективности для измерения результатов внедрения положений Дорожной карты на срочный, среднесрочный и долгосрочный периоды. Также взаимодействие с организациями гражданского общества предусматривает выявление надлежащих практик, которые впоследствии возможно будет применить для совместного мониторинга - уже в нормальных, посткризисных условиях - выполнения Национального плана действий по внедрению Соглашения об ассоциации с Евросоюзом.

1. Борьба с коррупцией

Обзор достижений в целом

Всего мониторингу подлежало 9 действий, для 6 из 12 действий сроки выполнения истекли. 2 действия выполнены без недоработок, 2 выполнены с недоработками, 2 находятся в положительной динамике выполнения, 2 – в отрицательной динамике выполнения, 1 действие не начато.

В марте-мае осуществлено внедрение ряда технических мер, таких, как продление срока выполнения Национальной стратегии борьбы с коррупцией, внесение в Уголовный кодекс серии поправок, разработанных еще в 2015 году. Также разработаны намеченные законопроекты, в частности, законопроект о специализированных прокуратурах. Принят Закон о тестировании профессиональной неподкупности, вызывающий, однако, ряд вопросов по поводу соответствия стандартам справедливого судопроизводства. Указанный период отмечен затягиванием процесса рассмотрения пакета законодательных документов в области институциональной неподкупности: его принятие состоялось только в июне, когда были проведены публичные консультации. В этой связи следует указать на нерегулярный характер проведения Парламентом общественных консультаций, на укоренение практики их объявления в срочном порядке, что лишает организации гражданского общества возможности своевременно подготовиться к полноценному, качественно аргументированному участию в разработке законопроектов. В этой связи самые серьезные нарекания вызывает процесс обсуждения реформы Национального центра по борьбе с коррупцией, предусмотренной действием 1.5.

Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
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.	Март-апрель 2016 г.	Выполнено с недоработками

Законодательный пакет в области неподкупности включает три законопроекта: 1) О Национальном центре по неподкупности (№ 46 от 18.02.2016); О декларировании имущества и личных интересов (№ 47 от 18.02.2016) и 3) О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (№ 47 от 18.02.2016). Эти документы были приняты 25.02.2016 в первом чтении, а 17.06.2016 (с опозданием) – во втором, окончательном чтении, которому предшествовали общественные консультации. После принятия законопроектов в первом чтении некоторые депутаты предложили ряд поправок, искажавших сам дух рассматриваемых документов, однако эти предложения были отклонены. Кроме того, на основе таблицы поправок³, опубликованных на веб-сайте Парламента, журналисты были исключены из состава Совета по неподкупности, изменение которое не является оправданным. Результаты общественных консультаций не отражены в таблицах разногласий к проектам. Дать оценку качеству вновь принятых законов по неподкупности станет возможным лишь после из опубликования.

³ Законопроект о Национальном центре по неподкупности (№ 46), <http://bit.ly/297vPSD>.

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.**

**Выполнено с
недоработками**

• Закон о неподкупности в публичном секторе и смежная нормативно-правовая база – в позитивной динамике

Законопроект был разработан рабочей группой, сформированной приказом руководителя НЦБК № 107 от 28.07.2015, и направлен Парламенту 25 апреля 2016 г. После представления в рамках заседания Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету, группа депутатов присвоила его в качестве законодательной инициативы (№ 267 от 15.06.2016). Законопроект призван заменить Закон № 90 от 25.04.2008 «О предупреждении коррупции и борьбе с ней», который уже давно нуждается в доработке в соответствии с новыми антикоррупционным законодательством. Документ носит рамочный характер, являя собой компиляцию положений ряда нормативно-правовых документов в рассматриваемой данной области. В то же время законопроект оперирует теми же понятиями, которые трактуются в Законе о Национальном центре по неподкупности и в Законе о декларировании имущества и личных интересов. В данной связи качественный анализ законопроекта станет возможным только после опубликования указанных законов. При изучении документа важно уделить внимание тому, насколько четко разграничены институциональные полномочия органов, призванных обеспечивать неподкупность. Ряд неправительственных организаций потребовали отложить принятие законопроекта до опубликования правового пакета по неподкупности, что сделало бы возможным анализ взаимодополняемости соответствующих законов. На заседании Парламента от 01.07.2016, по предложению председателя Парламента (сославшегося в том числе на указанное обращение неправительственных организаций), законопроект № 267 был снят с повестки дня, с тем чтобы обсудить его после опубликования пакета законов по неподкупности.

• Внесение изменений в Закон № 325 от 23.12.2013 о тестировании профессиональной неподкупности согласно принципам конституционности и внедрение оценки институциональной неподкупности – выполнено с недоработками

Законопроект о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Закон № 325 о тестировании профессиональной неподкупности и сопутствующие законы) утвержден Правительством 28 октября 2015 г. и зарегистрирован в Парламенте под № 434 3 ноября 2015 г. Законопроект принят в первом чтении 26.02.2016, а во втором (окончательном) – 25.05.2016. Текст принятого Парламентом документа вызывает ряд вопросов. Закон не обеспечивает решения некоторых ключевых проблем, поднятых [Венецианской комиссией](#)⁴ и [Конституционным судом](#)⁵, которые отметили, что определенные положения Закона № 325 противоречат международным стандартам. Принятый законопроект не

⁴ 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).

⁵ Конституционный суд, постановление № 7 от 16 апреля 2015 г., <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=532&l=ro>.

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 тестировщики 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 апелляционных судах будет осуществлять Высший совет магистратуры в порядке, согласованном с НЦБК, а это уже дает серьезный повод говорить о нарушении принципа независимости правосудия.

Законопроект разработан в 2015 г. Министерством юстиции в рамках рабочей группы. Однако с учетом сложности проекта и тех значительных изменений, которым он подвергся на завершающих этапах деятельности рабочей группы, процесс его разработки нельзя назвать прозрачным. Ни Министерство юстиции, ни Парламент не проводили полноценных общественных дебатов по тексту законопроекта, а также проигнорировали требования некоторых организаций гражданского общества о запросе экспертизы Венецианской комиссии до его принятия в Парламенте. В итоге [ряд организаций гражданского общества обратились к Президенту с требованием вернуть на пересмотрение Парламенту Закон № 434 об оценке институциональной неподкупности, с прямым указанием о его передаче Венецианской комиссии для экспертизы, а также о проведении публичных консультаций и дебатов.](#)

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;

Апрель-
июль
2016 г.

**В
отрицательной
динамике**

- *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 с недоработками*

Релевантные положения данного действия содержатся в проекте Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (№ 45 от 18.02.2016), являющемся частью пакета законов по неподкупности. Законопроект принят Парламентом в первом чтении 25.02.2016, а в окончательном – 17.06.2016. Поскольку в окончательной редакции документ не был опубликован, его детальный

анализ невозможен. Оценка может измениться после анализа окончательного текста закона.

- *Закон о разграничении мандата Национального центра по борьбе с коррупцией на уголовное преследование от мандатов Министерства внутренних дел и Генеральной прокуратуры – выполнение не начато*

Законопроект № 243 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (относящиеся к Закону о прокуратуре) содержит главным образом изменения, касающиеся компетенции прокуратуры, однако не разграничивает полномочия между НЦБК и специализированными прокуратурами и между НЦБК и МВД. В контексте изменений, связанных с новым Законом о прокуратуре, полномочия НЦБК в части уголовного преследования по делам о коррупции не определены. По ситуации на 30.06.2016 ни одного закона, определяющего полномочия НЦБК, опубликовано не было. Следовательно, действие оценивается как не начатое.

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.

Март-апрель 2016 г.

Выполнено без недоработок

Формулировка действия носит расплывчатый характер. Министерству юстиции предстояло разработать законодательную базу для признания преступлением и привлечения к ответственности за нецелевое расходование и за расхищение европейских и международных фондов, однако, похоже, еще в августе 2015 г. соответствующие поправки в Уголовный кодекс были разработаны НЦБК (ст. 126¹, 240, 332¹ и 332²). Соответствующий законопроект был утвержден Постановлением Правительства № 302 от 18.03.2016, и представлен Парламенту к безотлагательному рассмотрению (зарегистрирован 23.03.2016 под № 116). Законопроект № 116 был принят в первом чтении 21 апреля, а во втором – 26 мая 2016. Ни окончательный текст законопроекта, ни таблица разногласий по нему до 20.06.2016 г. опубликованы не были. Неизвестно также если в нем были учтены заключение Министерства юстиции. После опубликования окончательного варианта закона, отчет будет дополнен анализом его положений, а оценка выполнения действия может быть изменена.

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.

Март - апрель 2016 г.

Выполнение не начато

Действие сформулировано недостаточно конкретно. По информации, представленной МИДЕИ, действие относится к проекту № 45 от 18.02.2016 г. Пакета по неподкупности (третий проект), включенному также и в действие 1.3 Дорожной карты, при следующих различиях: действие 1.5 относится исключительно к ведению Минюста и должно быть выполнено в марте-апреле 2016 г, а действие 1.3 относится к законотворческой деятельности Парламента и должно быть выполнено в июле 2016. См. Комментарии к действию 1.3. Однако, помимо разграничения полномочий НЦБК и НЦН, необходимо

определить компетенции НЦБК в самом Законе о НЦБК, с учетом положений пакета документов по неподкупности, нового Закона о прокуратуре и законопроекта № 243 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (смежная нормативно-правовая база к Закону о прокуратуре). По ситуации на 30.06.2016 г., законопроект о внесении изменений в Закон о НЦБК не обсуждался в рамках общественных консультаций, поэтому действие оценено как не начатое.

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.	Май 2016 г.	Выполнено с недоработками
--	--------------------	----------------------------------

Рабочая группа по реформированию прокуратуры выработала два законопроекта, направленных на реализацию данного действия. Первый предусматривает, среди прочего, внесение изменений в Уголовно-процессуальный кодекс, устанавливая сферу компетенций специализированных прокуратур. Другой законопроект касается внутреннего регламента функционирования специализированных прокуратур, гарантирующего их независимость. 27 мая 2016 г. Правительство утвердило [первый законопроект](#), и 17 июня 2016 г. он был принят Парламентом в первом чтении (законопроект № 243). Второй проект был утвержден Правительством 15.06.2016 г и внесен в Парламент (№ 271) 17.06.2016.

Законопроект о внесении поправок в Уголовно-процессуальный кодекс наделяет Прокуратуру по борьбе с организованной преступностью и особым делам эксклюзивными полномочиями в сферах, которые в других странах не входят в компетенцию аналогичных прокуратур (напр. хищения в крупных размерах), и не связанных с организованной преступностью. Наделение полномочиями по расследованию хищений в особо крупных размерах создает коррупционные риски и может отвлечь внимание структуры от борьбы с организованной преступностью. Затягивание процесса рассмотрения законопроектов делает невозможным (по причинам административного порядка, таких, как необходимость избрания старшего прокурора, найма персонала и пр.) начало полноценного функционирования двух прокуратур с 1 августа 2016 г.

27 мая 2016 г. о. Генерального прокурора утвердил структуру Генпрокуратуры, а также организационную и штатное расписание двух вновь учреждаемых специализированных прокуратур, несмотря на то, что их структуру, согласно законопроекту, должны предлагать их же руководители – старшие прокуроры, с ними же должно согласовываться и штатное расписание. Новые организационные структуры не вполне отвечают положениям Закона о прокуратуре, потребностям будущих специализированных прокуратур и специфике их деятельности.

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

Проекты Постановлений Парламента о продлении на 2016 г. периода внедрения Национальной стратегии по борьбе с коррупцией (НСБК) на 2011-2015 гг. и об утверждении Плана действий на 2016 г. по внедрению НСБК 2011-2016 гг. были представлены группой депутатов из разных парламентских фракций и зарегистрированы в Парламенте 25.03.2016 (№№ 122 и 123). Оба законопроекта приняты 12.05.2016. 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 г., как и План действий по НСБК на 2011-2015 г., были приняты с опозданием, необходимость продления срока их внедрения казалась очевидной.

1.8. Национальному центру по борьбе с коррупцией разработать электронную карточку профессиональной неподкупности и программу электронных доказательств		Май 2016 г.	В положительной динамике
---	--	------------------------	---------------------------------

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. Планируется, что работа над проектом завершится к концу 2016 г. 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)

1.9. Национальной комиссии по неподкупности внедрить систему онлайн-декларирования имущества и личных интересов и провести соответствующее обучение персонала	Июль 2016 г.	В положительной динамике
--	-------------------------	---------------------------------

Система онлайн-декларирования имущества и личных интересов доведена до функционального состояния и готова к официальному введению в действие, однако это станет возможным лишь после вступления в силу законов о НКН и о декларировании имущества и личных интересов. К настоящему времени Система уже подключена к ряду государственных реестров, менее всего это относится к реестрам кадастровой и налоговой служб. Нынешний персонал НКН, ответственный за контроль доходов, имущества и интересов, прошел обучение в Центре электронного управления. Однако после реформирования НКН потребуются повторное обучение вновь нанятых инспекторов по неподкупности. До вступления в силу положений об обязательном онлайн-декларировании доходов и интересов (2018 г.) декларации будут подаваться в письменном виде. В данной связи повышенное внимание следует уделить процедуре отбора компании, ответственной за оцифровку и переработку деклараций – процесс, который до сих пор осуществлялся с большими задержками и крайне нетранспарентно, а компания-подрядчик, ранее выполнявшая эти работы, не обеспечила их надлежащее качество.

Рекомендации:

- *Парламенту организовать общественные консультации по законопроекту о неподкупности, с последующим его принятием после опубликования пакета законов по неподкупности.*
- *Президенту следует вернуть Парламенту на доработку Закон об оценке институциональной неподкупности, с прямым указанием о его передаче на экспертизу Венецианской комиссии (Закон был принят во втором чтении) .*
- *Исключить из сферы компетенции Прокуратуры по борьбе с коррупцией и особым делам полномочия по расследованию хищений в особо крупных размерах, а также иных видов правонарушений, расследование которых могут осуществлять*

- территориальные прокуратуры (законопроект на рассмотрении Парламента).*
- Пересмотреть полномочия НЦБК, в частности на предмет целесообразности сохранения функций уголовного преследования по делам «малой» коррупции, и разработать соответствующую законодательную нормативно-правовую базу.
 - Выделить финансовые средства, необходимые для реорганизации НКН и функционирования этой структуры в соответствии с новыми положениями законодательства.
 - 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.
 - Правительству обеспечить постепенный переход к онлайн-декларированию доходов и интересов до вступления в силу положений в 2018 году.
 - Пересмотреть организационные и штатные расписания специализированных прокуратур с учетом положений законопроекта о специализированных прокуратурах.
 - 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

Из 4 действий, 2 выполнены без недоработок и 2 находятся в процессе выполнения с положительной динамикой.

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.

Срок выполнения одного действия истекло, но его реализация находится в продвинутой стадии, а именно утверждение Стратегии реформы публичного управления, которая запланирована на начало июля. Задержка в значительной степени связана с неадекватным планированием, так как комплексная стратегия никак не может быть разработана в течении 2-х месяцев при соблюдении всех сроков консультативного процесса.

Основной проблемой в осуществлении действий в этой области остаются обеспечение устойчивости, особенно в случае Национального совета по реформе публичного управления, а также соблюдение правил, касающихся разработки программных документов и прозрачности процесса принятия решений, в случае Стратегии реформы публичного управления и Плана действий по модернизации публичных услуг на 2017-2021 гг.

Обзор действий по отдельности

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

Национальный совет по реформе публичного управления создан Постановлением правительства № 716 от 12.10.2015⁶ 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 заседания принято решение о необходимости ежемесячного проведения заседаний Совета в течение периода разработки Стратегии РПУ, вплоть до ее утверждения.

В ходе второго заседания Совета, которое состоялось 12.05.2016 г., был представлен проект стратегии РПУ и начат процесс общественных консультаций для его доработки. Все же до настоящего момента не было озвучено предложений по поводу приоритетных тем повестки и сроков проведения следующего заседания Совета.

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.	В положительной динамике
---	-----------------------	---------------------------------

В соответствии с решением, принятым на первом заседании Национального совета по реформе публичного управления, в апреле стартовал процесс разработки Стратегии РПУ. Изначально для этого планировалась актуализация Дорожной карты по реформе публичного управления, являющейся документом общего характера, разработка которого началась в 2014 г. и до сих пор не завершена. Однако, исходя из того, что в марте 2016 г. был завершен и представлен Доклад SIGMA о публичном управлении в Республике Молдова, было сочтено целесообразным, чтобы новая Стратегия, соответствующая законодательству,

⁶ <http://lex.justice.md/md/361601/>

основывалась на выводах и рекомендациях по улучшению качества публичного управления, изложенных в данном Докладе. Поскольку процесс разработки, обсуждения, доработки и продвижения новой комплексной Стратегии требует времени, выполнение данной задачи до конца апреля 2016 г., как предусматривалось изначально, оказалось невозможным.

Стратегия реформы публичного управления 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.

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 Стратегии⁷. 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. Утверждение Стратегии Правительством намечено на 6 июля 2016 г., после чего в течение двух месяцев 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.

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

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 Baltic⁸ в составе четырех международных консультантов, которая приступила к своей непосредственной работе в период с 19 по 25 мая с. г.

Согласно предварительному отчету, в котором изложены методология и календарь функционального анализа, и который компания представила Государственной канцелярии в конце мая месяца, окончательное заключение с рекомендациями по рационализации/реорганизации работы Государственной канцелярии будет завершено к 14 июля 2016 г. Первый проект отчета был представлен бенефициару для согласования 25 июня с.г.

2.4. Государственной канцелярии разработать План	Июль	В
---	-------------	----------

⁷ <http://particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=3188>.

⁸ <http://www.undp.md/tenders/archive2016.shtml>.

действий по реформированию и модернизации публичных услуг на 2017-2021 гг.	2016 г.	положительной динамике
---	----------------	-------------------------------

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 будут учтены приоритеты, обозначенные в Стратегии реформы центрального публичного управления на 2016-2020 гг. в части Модернизация публичных услуг, которая также находится в стадии разработки.

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.
- Размещать протоколы заседаний Национального совета по реформе публичного управления на интернет-странице Государственной канцелярии, 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.
- Государственной канцелярии ускорить доработку проекта Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 гг. с учетом комментариев всех заинтересованных сторон и представить его к утверждению в июне месяце.
- Государственной канцелярии обеспечить соблюдение законных сроков разработки, визирования, публичного консультирования и утверждения Плана действий по реформированию и модернизации публичных услуг на 2017-2021 гг.

3. Повышение прозрачности финансирования партий и ответственность избранных кандидатов

Обзор общих достижений

Каждое из 4 действий, подлежащих мониторингу, находится в положительной динамике выполнения. Для 2 из 4 действий срок выполнения истек. 1 действие находится в постоянном развертывании.

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. Правительством были предусмотрены в государственном бюджете финансовые источники на поддержание деятельности политических партий, но пока эти средства не дошли до адресатов. В свою очередь, Центральная избирательная комиссия (ЦИК) выполнила обязательства по разработке механизмов мониторинга прозрачности финансирования политических партий. На нынешнем этапе ЦИК проводит с партиями работу по разъяснению способов приведения их деятельности в соответствие с новыми правилами отчетности. Учитывая сложность новых требований в области ведения учета финансирования партий, ЦИК намерена отсрочить на два года применение санкций к партиям на неспособность соблюдения требований Положения. В плане адаптации законодательства, ЦИК предприняла меры по пересмотру законодательства о выборах в связи с переходом к избранию главы государства путем всеобщего прямого голосования.

Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<p>3.1. Министерству юстиции обеспечить право политических партий на регистрацию и функционирование</p>	<p>постоянно</p>	<p>В положительной динамике</p>
<p>В период с января по май 2016 г., Министерство юстиции зарегистрировало два политических формирования: «Правая» Партия⁹ (24.03.2016) и Партию «Действия и Солидарности»¹⁰ (26.05.2016). Регистрация состоялась в соответствии с положениями Закона №294 о политических партиях. Случаев отказа в регистрации партий, подавших соответствующие заявки в Министерство юстиции, не было.</p>		
<p>3.2. Правительству предусмотреть в Законе о Государственном бюджете на 2016 год фонды на финансирование политических партий</p>	<p>Март 2016 г.</p>	<p>В положительной динамике</p>

В соответствии со Статьей 27(1) Закона о политических партиях, в проекте закона о государственном бюджете Правительством были предусмотрены финансовые средства в размере 39 миллионов 850 тыс. леев, что равно 0,13% запланированных доходов бюджета. Данная сумма вписывается в максимально предусмотренную квоту в 0,2% доходов государственного бюджета, составляя 65% от ее размера. В соответствии с проектом закона о бюджете сумма, выделенная на финансирование партий, будет перечисляться ЦИК через Государственное казначейство. ЦИК, в соответствии с Положением о финансировании деятельности политических партий (принятом 23.12.2015), разработала механизм распределения финансовых ресурсов между политическими партиями. Половина суммы, выделенной ЦИК, будет распределяться между партиями пропорционально результатам, полученным ими в ходе ближайших предыдущих парламентских выборов, а другая половина – пропорционально результатам, полученным на всеобщих местных выборах 14.06.2015. Механизм предусматривает, что ЦИК осуществляет перевод средств на счета политических партий ежемесячно, двенадцатью равными частями, пропорционально результатам каждой из партий на выборах. Ассигнования, которые

⁹ <http://www.e-democracy.md/parties/dreapta/>

¹⁰ <http://www.e-democracy.md/parties/pas/>

не были своевременно перечислены по причине запоздалого принятия государственного бюджета, должны перечисляться на счета партий кумулятивно, после принятия закона о государственном бюджете в окончательном чтении.

3.3. Центральной избирательной комиссии разработать механизмы общественного мониторинга и оценки соблюдения законодательных рамок со стороны участников финансирования политических партий и избирательных кампаний.	Май-июль 2016 г.	В положительной динамике
---	-------------------------	---------------------------------

В целях осуществления общественного мониторинга соблюдения партиями положений, касающихся из финансирования, ЦИК опубликовал модели документов финансовой отчетности¹¹ 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. Для обеспечения доступа общественности к информации об источниках финансирования партий, ЦИК организовал ряд специализированных семинаров, посвященных заполнению «Отчета о финансовой деятельности партий». В то же время ЦИК выступил с инициативой о создании в рамках Государственной автоматизированной информационной системы «Alegeri» особого модуля, с помощью которого будет вестись бухгалтерский учет политических партий и обеспечиваться доступность информации о финансировании их деятельности.

Ряд непарламентских политических партий выразили несогласие с Положением о финансировании деятельности политических партий, полагая, что его целью на самом деле является «устранение политической конкуренции путем создания сложных и одновременно незаконных условий их деятельности». Четыре таких партии, а именно Либерально-реформаторская партия, партия «Демократическое действие», Национал-либеральная партия и Народная партия Республики Молдова подали судебный иск против ЦИК на том основании, что некоторые положения, внесенные ею в соответствующий документ, противоречат положениям Закона о политических партиях. Чтобы убедить партии в необходимости приведения финансирования их деятельности в соответствие с принципом прозрачности, зафиксированном в документах, разработанных ЦИК, комиссия рассматривает возможность отсрочки на два года применения санкций, предусмотренных Статьей 87 Положения. По мнению ЦИК, этого времени достаточно, чтобы партии освоились с новыми правилами финансирования и учета их финансовой деятельности в условиях прозрачности.

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.	Июнь 2016 г.	В положительной динамике
--	---------------------	---------------------------------

ЦИК приступил к разработке предложений по изменению законодательства о выборах и сопряженных нормативных правовых актов ввиду устранения

¹¹ <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1002&rid=14340&l=ro>.

выявленных пробелов и включения рекомендаций международных институтов, участвовавших в мониторинге ближайших предыдущих парламентских и местных выборов. Согласно ЦИК, приоритетные меры в данном направлении были пересмотрены с учетом новых обстоятельств, связанных с переходом к системе избрания главы государства путем прямого голосования, в соответствии с решением Конституционного суда от 4 марта 2016 г. ЦИК проанализировала законодательные рамки избрания главы государства, восстановленные Постановлением Конституционного Суда, и принял решение разработать законопроект по изменению Раздела IV Кодекса о выборах «Выборы на должность Президента Республики Молдова»¹². Законопроект, предложенный ЦИК, был поддержан практически всеми парламентскими фракциями, чьи представители подписались под соответствующей законодательной инициативой. Законопроект был принят в первом чтении 14.04.2016. После вынесения положительного заключения Венецианской комиссии и принимая во внимание лишь часть рекомендаций Венецианской комиссии и организаций гражданского общества законопроект был утвержден в окончательном чтении 24.06.2016.

Рекомендации:

- 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.
- Пересмотреть критерии финансирования политических партий, с тем чтобы поощрять частные источники финансирования.
- Формализация намерения ЦИК отложить исполнение санкций против партий, которые не освоили способы финансовой отчетности, разработанные ЦИК .

4. Свобода СМИ

Обзор общих достижений

Из 3 действий, подлежащих мониторингу, 1 выполнено с недоработками, выполнение одного не начато и 1 находится в положительной динамике выполнения.

Ситуация в сфере свободы СМИ постоянно ухудшается, что подтверждается рядом национальных¹³ и международных¹⁴ 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 рынке рекламы – еще одна проблема, с которой сталкиваются местные СМИ. Действия из Раздела 4 призваны способствовать решению этих проблем, однако предложенные показатели сформулированы непоследовательно. Так, первые два действия

¹² <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3166/language/ro-RO/Default.aspx>

¹³ Меморандум о свободе прессы в Республике Молдова, <http://bit.ly/28MSnsi>, Доклад о внешнем плюрализме СМИ в РМ в 2016 г., разработанный АРЕЛ, <http://bit.ly/28Oue6X>.

¹⁴ Freedom of the Press, Country Report, <http://bit.ly/28QjB2h>.

нацелены на внесение поправок в действующий Кодекс о телевидении и радио, тогда как действие 3 предполагает принятие нового Кодекса о телевидении и радио. Полагаем, что принятие нового Кодекса о телевидении и радио должно рассматриваться в качестве основного показателя успешного выполнения всех трех предложенных действий. Данная мера является серьезнейшей недоработкой всех правительств, начиная с 2011 г. по нынешний день, и в период с марта по июнь 2016 г. ситуация в этом плане практически не изменилась. Законопроект нового Кодекса о телевидении и радио, зарегистрированный в Парламенте в 2015 г., все еще не представлен Парламенту для принятия. Между тем, Парламент утвердил ряд поправок к ныне действующему Кодексу, направленные на ограничение концентрации медиа-собственности, однако, помимо того, что данные поправки носят однобокий характер и не решают заявленных задач, их принятие происходило с нарушением положений Закона о прозрачности процесса принятия решений.

Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
<i>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</i>	<i>Март 2016 г.</i>	<i>Выполнено с недоработками</i>

Поправки утверждены Законом № 11 от 26.02.2016, за крайне короткое время с момента регистрации законопроекта и без проведения публичных консультаций. Цель документа – ограничение монополизации в сфере СМИ (путем сокращения дозволенного количества лицензий на вещание с пяти до двух лицензий на одного 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.

<i>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.</i>	<i>Июнь 2016 г.</i>	<i>Не начато</i>
---	----------------------------	-------------------------

Прежде всего отметим отличие между формулировками данного действия на румынском и на английском языках, а именно: в варианте на румынском языке словосочетание «ограничения монополизации масс-медиа» отсутствует. Не исключая, что пропуск является непреднамеренным, все же подчеркнем, что соответствующая задача имеет ключевое значение для содержания законопроектов, которые предстоит разработать и утвердить.

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, 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. Констатируем, что до 30.06.2016 не было опубликовано ни одного проекта поправок в Закон о конкуренции, который непосредственно определял бы полномочия Совета по конкуренции в области регулирования рынка телерадиовещания, поскольку данные поправки обусловлены принятием нового Кодекса о телевидении и радио. В то же время, после того как Министерство юстиции провело публичное консультирование по проекту нового закона о рекламе (май 2014 г.), процесс работы над законопроектом остановился.

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.	В положительной динамике
---	---------------------	---------------------------------

Действие сформулировано нечетко. По 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 г. экспертами ряда неправительственных организаций в области СМИ¹⁵. При регистрации текст законопроекта не был сопровожден пакетом документов, необходимых для его рассмотрения, таких, как пояснительная записка, заключения министерств и других специализированных органов, таблица разногласий и пр. Проект получил экспертизу ОБСЕ, Совета Европы и Европейского вещательного союза и обсуждался в рамках публичных консультаций в 2015 и 2016 гг.

Остальные законопроекты касаются внесения положений о местном производстве, объеме и периоде ее размещения в эфире, а также запретительных положений о ретрансляции теле- и радиоканалов, содержащих информационные, информационно-аналитические и политические программы, произведенные в странах, не являющихся членами ЕС, а также в государствах, не ратифицировавших Европейскую конвенцию о

¹⁵ Проект разработан экспертами APEL и CJI, <http://bit.ly/29knyeF>.

трансграничном телевидении, таких, как Российская Федерация. За нарушение данных требований предусмотрены наказания вплоть до отзыва лицензии на вещание или разрешения на ретрансляцию. Совет Европы расценил положения о ретрансляции как возможное ограничение свободы вещания, а предложенные санкции – преувеличенными. Ряд местных вещательных компаний и организаций гражданского общества в области масс-медиа также оспорили указанные проекты, назвав их опасными для свободы прессы и свободы слова, и потребовали отозвать их.

29.06.2016 профильная парламентская комиссия приняла решение объединить вышеуказанные законопроекты и предложить их депутатам для принятия в первом чтении, после чего дополнить/изменить проект Кодекса таким образом, чтобы он соответствовал текущей ситуации в отрасли. Важно, чтобы гражданское общество, специалисты в области СМИ, вещательные организации принимали участие в обсуждении поправок после принятия Кодекса в первом чтении, чтобы предотвратить возможность внесения положений, искажающих дух документа.

Рекомендации:

- Ускорить принятие нового Кодекса о телевидении и радио, с проведением публичных консультаций после его принятия в первом чтении;
- Внести изменения в Закон о конкуренции, отражающие положения нового Кодекса о телевидении и радио. В частности, необходимо специально предусмотреть включение сектора масс-медиа в сферу вмешательства Совета по конкуренции;
- Правительству утвердить новый Закон о рекламе и передать его Парламенту для принятия.

5. Реформа в секторе юстиции, в частности, реформы, обеспечивающие независимость, эффективность, открытость и ответственность судебных и силовых институтов

Обзор общих достижений

Из 8 действий, подлежащих мониторингу, 4 выполнены без недоработок, 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. Поправки к Закону об адвокатуре были утверждены Парламентом и предусматривают ряд улучшений, за исключением части о допуске в профессию, остающейся слабо регулируемой областью и предоставляющей чрезмерную свободу усмотрения членам Лицензионной комиссии. 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. 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, внесенные в уголовное законодательство, носят благоприятный характер и не вызывают серьезных вопросов.

Обзор выполнения действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
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	Март 2016 г.	Выполнено с недоработками

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. Малочисленность кандидатов, подавших заявки на участие в конкурсе, можно было бы объяснить прежде всего тем, что период проведения конкурса составил всего шесть рабочих дней (17-25 марта 2016 г.). К примеру, 02.06.2016 г. был объявлен другой конкурс – на занятие должностей замещающих членов из числа представителей гражданского общества – на который был отведен примерно тот же срок, а именно семь дней. Во-вторых, должность члена Дисциплинарной коллегии судей из числа представителей гражданского общества малопривлекательна. Этап допустимости, введенный Законом № 178, влечет за собой непомерный объем работы для членов Дисциплинарной коллегии, являющихся также и членами составов по допустимости, оплата труда членов - представителей гражданского общества неудовлетворительна, а надлежащие условия работы (кабинеты, компьютеры и т.д.) не обеспечены.

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.

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

Законопроект о реорганизации системы судебных инстанций (№ 68 от 20.02.2016) принят в первом чтении 11.03.2016, во втором – 21.04.2016, промульжирован и опубликован в Официальной газете 01.07.2016 (Закон № 387 о реорганизации

судебных инстанций).

Закон № 387 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. Вышеизложенные опасения могут быть развеяны лишь в том случае, если конкурсы, проводимые Высшим советом магистратуры (ВСМ), будут корректными, в строгом соответствии с требованиями закона и основываться исключительно на заслугах кандидатов. Объединение путем слияния 5 кишиневских судов также вызывает ряд вопросов, связанных с целесообразностью и методологией; похоже, такой подход порождает неприятие предлагаемых реформ со стороны ряда судей. Обсуждение данного аспекта могло бы ослабить напряжение и сопротивление реформе.

Не в последнюю очередь следует отметить, что реформа судебной системы является задачей амбициозной, и что для ее адекватного внедрения требуется комплексный подход. Сопротивление по отношению к оптимизации карты судоустройства достаточно велико не только внутри самой судебной системы, в том числе в рядах членов ВСМ, который является ключевым элементом для надлежущего внедрения закона, но и в других структурах публичного управления. Специфика оптимизации карты судоустройства требует со стороны властей настойчивых усилий по разъяснению преимуществ данной реформы как судьям, так и тягущимся, чтобы избежать неверного толкования реформы и манипулирования общественным мнением. В противном случае существует риск, что она останется реформой на бумаге, либо будет искажена ее суть. Окончательные и переходные положения документа предусматривают, что в течение двух месяцев с момента вступления закона в силу Правительство разработает план по строительству новых зданий и/или ремонту нынешних. До 30.06.2016 не было обнародовано ни одной инициативы по данному вопросу. Внешняя техническая помощь Министерству юстиции и ВСМ, в том числе финансовая, является исключительно важным фактором для качественного внедрения Закона № 387.

5.3. Парламенту принять поправки в Закон о статусе судей.	Март-апрель 2016 г.	Выполнено без недоработок
--	----------------------------	----------------------------------

Законопроект № 306 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты был Зарегистрирован в Парламенте 28.08.2015. Проект предусматривает поправки в Закон о судоустройстве (институт судьи по уголовному преследованию) и в Закон о статусе судьи (дополнение к причинам временного отстранения от должности судьи). Документ принят во втором чтении 9.06.2016 г. (с опозданием).

Предусмотренные законопроектом поправки являются важными и необходимыми с точки зрения укрепления института судьи по уголовному преследованию (что, однако, не было включено в Дорожную карту). 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)). Непонятно, почему именно эти изменения в Законе о статусе судьи были сочтены приоритетными и включены в Дорожную карту.

<p>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.</p>	<p>Март-апрель 2016 г.</p>	<p>Выполнено без недоработок</p>
<p>Законопроекты №№ 309 и 82 были приняты Парламентом 26.05.2016 и, соответственно, 3.06.2016. В части, относящейся к данному действию, документы предусматривают ограничение допустимого срока содержания под арестом несовершеннолетних до 4 месяцев на этапе уголовного преследования и 4 месяцев на этапе судебного разбирательства уголовного дела. Законопроект № 82 обязывает судей и прокуроров освобождать от уголовного наказания несовершеннолетних, чье поведение подлежит коррекции принудительными мерами воспитательного характера. Задача по мониторингу надлежащего применения принудительных мер воспитательного характера возложена на органы пробации, а специальные коррекционные образовательные учреждения были исключены из механизма ювенильной юстиции. Оценка может быть изменена в результате изучения окончательного текста законов после их опубликования в Официальной газете.</p>		
<p>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.</p>	<p>Март 2016</p>	<p>Выполнено без недоработок</p>

Законопроект о внесении изменений и дополнений в Конституцию (судебная власть – ст. 116, 121, 121¹, 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.).

Поправки, предусмотренные документом, необходимы и своевременны, и

разработаны 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 и единообразный подход при назначении судей всех инстанций. Президентом страны по представлению ВСМ, поскольку они создают условия для сокращения влияния политического фактора при назначении судей Высшей судебной палаты (ВСП), которых 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.

<p><i>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</i></p>	<p><i>Март 2016 г.</i></p>	<p><i>Выполнено с недоработками</i></p>
--	-----------------------------------	--

Законопроект о поправках в Закон об адвокатуре утвержден Постановлением Правительства № 555 от 5.05.2016 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.

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

Законопроект № 171 принят во втором чтении 2 июня 2016 г. Документ сокращает пределы усмотрения властей в рамках уголовного и гражданского судопроизводства, однако расширяет пределы усмотрения при наложении взысканий по административным правонарушениям. 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. Также 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. Указанные изъяны представляются достаточно серьезным обоснованием для того, чтобы Президент вернул документ Парламенту для доработки. Оценка может быть изменена в зависимости от содержания окончательного текста закона, после его опубликования в Официальной газете.

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

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.

Рекомендации:

- *Карта судебных инстанций: 1) Министерству юстиции, совместно с ВСМ, как можно скорее разработать план действий по внедрению закона о реорганизации судебных инстанций. В плане должны быть указаны этапы внедрения закона, в том числе сроки проведения конкурсов, строительства/ремонта зданий, перевода судей и персонала судебных инстанций, информирования тяжущихся по поводу этапов реорганизации системы судебных инстанций; 2) Обеспечить как можно более эффективное взаимодействие ключевых структур, задействованных в реорганизации системы судебных инстанций (Министерство юстиции, ВСМ, судебский корпус и Министерство финансов) и разработать единый подход к поддержанию диалога с общественностью в контексте осуществляемых преобразований.*
- *Адвокатура: утвердить методiku 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);*
- *Президенту надлежит вернуть Парламенту законопроект о сокращении пределов усмотрения с целью повторного обсуждения ряда его положений, в частности касающихся полномочий судебных инстанций в плане аннулирования по назначению мер по обеспечению исков и объявления закрытого характера судебных заседаний;*
- *Сократить рабочую нагрузку на членов Дисциплинарной коллегии путем упразднения процедуры допуска, повышения оплаты и создания условий труда для членов Дисциплинарной коллегии из числа представителей гражданского общества, чтобы придать данной должности больше привлекательности для профессионалов. Внести изменения в Положение об отборе членов Дисциплинарной коллегии судей из числа представителей гражданского общества, с целью установления 30-дневного срока для подачи документов соискателями соответствующей должности;*
- *Внести изменения в Закон № 154 об отборе, оценке деятельности и карьере судей, в частности, направленные на урегулирование последствий вынесения отрицательной оценки деятельности судей в соответствии с международными стандартами в области независимости судей.*
- *Принять законопроект № 187 о внесении изменений и дополнений в Конституцию (судебная власть – ст. 116, 121, 121¹, 122 и 123), с соблюдением законных процедур и по истечению 6 месяцев с даты внесения соответствующей инициативы об изменении Конституции. Данный законопроект должен стать одним из приоритетов Парламента в сфере юстиции;*
- *Произвести исследование по оценке затрат, связанных с внедрением стратегий модернизации системы пробаии и пенитенциарной системы и организовать в сотрудничестве с партнерами по развитию, совместную кампанию по обеспечению внедрения стратегий.*

6. Реформа Службы прокуратуры

Обзор общих достижений

Из 3 действий, подлежащих мониторингу, 2 выполнены без недоработок, 1 – с недоработками.

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 Правительство передало соответствующий законопроект Парламенту для принятия. В мае-июне 2016 г. Правительство утвердило необходимые нормативно-правовые документы для эффективного введения в действие Закона о прокуратуре. Единственное замечание по поводу действий данного раздела – это одностороннее вмешательство со стороны Министерства юстиции в текст законопроекта об изменении смежного законодательства к Закону о прокуратуре, вопреки обязательствам, оговоренным в Действии 6.3. Изменения, внесенные Министерством юстиции, расширяют компетенцию прокуратуры, специализирующейся на борьбе с организованной преступностью. Изначально эти изменения были отвергнуты Рабочей группой по реформированию прокуратуры; они порождают коррупционные риски и отвлекают внимание данной структуры от борьбы с организованной преступностью. Рекомендуется отказаться от данных изменений, как можно скорее принять и опубликовать смежное законодательство к Закону о прокуратуре, а Правительству - выделить средства, достаточные для обеспечения, начиная с 1 августа 2016 г., выплаты зарплат, предусмотренных новым Законом о прокуратуре (которые существенно выше нынешних).

Обзор действий по отдельности

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

Парламент передал новый Закон о прокуратуре Президенту для промульгации, а 16.03.2016 Президент промульгировал документ. Закон был опубликован в Официальной газете 25.03.2016. Законопроект получил положительное заключение Венецианской комиссии, а до принятия прошел стадию публичных консультаций.

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

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).

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

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.

Прежде чем передать документы Правительству, министр юстиции в одностороннем порядке внес в текст законопроекта об изменении смежного законодательства, разработанный Рабочей группой, такие изменения, которые необоснованно расширяют полномочия прокуратуры по борьбе с организованной преступностью (подробности см. в действии 1.6). Ранее указанные изменения были единогласно отклонены членами рабочей группы. 27.05.2016 Правительство утвердило законопроект о поправках в смежное законодательство, а 17.06.2016 документ был принят Парламентом в первом чтении (проект № 243). Второй законопроект был утвержден Правительством 15 июня 2016 г. Оба законопроекта были утверждены Правительством с большим опозданием, из-за чего, по причинам организационного порядка (избрание главы Прокуратуры по борьбе с организованной преступностью и особым делам, утверждение адекватных органиграмм, набор персонала и пр.), начало эффективного функционирования двух специализированных прокуратур с момента вступления в силу Закона о прокуратуре, т.е. 01.08.2016 становится невозможным.

27.05.2016 Генеральный прокурор утвердил органиграмму Генеральной прокуратуры, которая, однако, не вполне соответствует положениям Закона о прокуратуре.

Рекомендации:

- *Парламенту принять законопроект № 243 об изменении смежного законодательства к Закону о прокуратуре в редакции, разработанной Рабочей группой по реформированию прокуратуры;*
- *Законопроект № 243 об изменении смежного законодательства к Закону и прокуратуре надлежит принять и промульгировать в срочном порядке, с тем, чтобы закон был опубликован как минимум за несколько недель до вступления в силу Закона о прокуратуре;*
- *Правительству выделить фонды, необходимые для того, чтобы с 1 августа 2016 г. прокуроры начали получать зарплаты в размерах, предусмотренных новым Законом о прокуратуре;*
- *Пересмотреть органиграммы и штатное расписание Генеральной прокуратуры в духе Закона о прокуратуре.*

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

Обзор общих достижений

Из 6 действий, подлежащих мониторингу, 3 выполнено без недоработок, 2 выполнено с недоработками, 1 одно находится в положительном процессе выполнения.

Мероприятия, связанные с аудитом банков, находящихся под особым надзором,

завершились. В данный момент идет разработка Плана действий, основанного на заключениях и рекомендациях представленных аудиторских отчетов. Для возобновления переговоров с МВФ необходимо внедрение мер по реформированию финансовой системы и укреплению стабильности банков, предусмотренных разделом 8 Дорожной карты.

Полагаем, что подписание Соглашения с МВФ в сроки, определенные Дорожной картой, окажется невозможным при сохранении нынешней динамики процесса реформирования банковской системы. Процесс рассмотрения и принятия ряда необходимых законодательных актов отстает от сроков, указанных в Дорожной карте, в случае других мер либо затребована дополнительная помощь, либо к их внедрению еще не приступили. С учетом того, что визит делегации МВФ по переговорам запланирован на период 5-15 июля, для заключения Соглашения о сотрудничестве МВФ необходимо будет предъявить, по меньшей мере, убедительные доказательства твердой приверженности НБМ курсу иницилируемых реформ, а также их необратимого характера.

Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
7.1. Национальному банку провести консультации с МВФ относительно мер, которые необходимо предпринять по итогам отчетов об аудите двух банков, находящихся под особым надзором.	Март-апрель 2016 г.	Выполнено без недоработок
<p>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 ссылаться на них в процессе мониторинга Дорожной карты отсутствовала.</p>		
7.2. Национальному банку разработать План действий по итогам рекомендаций/констатаций аудита по двум банкам, находящимся под особым надзором	Март-апрель 2016 г.	Выполнено без недоработок
<p>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.</p>		
7.3. Завершение процесса аудита третьего банка, находящегося под особым надзором	Март-апрель 2016 г.	Выполнено без недоработок

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 ссылаться 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.

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

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

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

Предыдущий визит миссии МВФ был посвящён реформированию финансовой системы и обеспечению надёжности и стабильности банков Молдовы. К настоящему времени выполнение всех действий Дорожной карты в сфере реформирования банковско-финансовой системы не завершено.

Меры, необходимые для реформирования финансовой системы и обеспечения стабильности банков Молдовы, предусмотрены в разделе 8 Дорожной карты.

7.6. Правительству провести переговоры и подписать новое Соглашение о сотрудничестве с МВФ	Июнь 2016 г.	В положительной динамике
---	---------------------	---------------------------------

С учётом бюрократических процедур, связанных с переговорами и подписанием соглашений с МВФ, срок, отведённый на выполнение данного действия, был изначально нереализуемым. Следовательно, выполнение действия, пусть и с опозданием в несколько месяцев, следует приветствовать.

К настоящему моменту МВФ объявил о том, что визит его миссии для обсуждения возможности заключения нового Соглашения состоится в период с 5-15 июля. Подписание нового Соглашения обусловлено выполнением целого ряда действий, зафиксированных в Дорожной карте, но которые в данное время либо находятся на стадии осуществления, либо ещё не начаты. По большей части они касаются повышения прозрачности банковских акционеров, улучшение корпоративного управления в рамках коммерческих банков и усиление независимости и регулирующих полномочий НБМ.

Рекомендации:

- Ускорить темпы выполнения положений раздела 8 с тем, чтобы завершить их к началу июля. Это позволит Миссии МВФ с мандатом на ведение переговоров осуществить свою работу в течение июля месяца, и таким образом, в случае заключения Соглашения, сделает возможным соблюдение сроков его подписания, определённых Дорожной картой.

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

Обзор общих достижений

Из 8 действий, подлежащих мониторингу, выполнение 2 не начато при сроке выполнения в июле, 2 выполнены без недоработок, 1 выполнено с недоработками и 3 находятся в положительной динамике выполнения.

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. В период проведения мониторинга в данном направлении предпринят ряд действий, важнейшими из которых являются избрание нового губернатора, совершенствование правовой базы с целью укрепления независимости НБМ и НКФР, а также перевод центрального депозитария в подчинение НБМ. Вместе с тем запланированные реформы продвигаются с трудом, осуществление ряда мер отстает от предусмотренных сроков или еще не начато. В этой связи следовало бы отметить промедление с назначением остальных членов руководящих органов НБМ, а также с разработкой законодательства о финансовой стабильности.

Обзор действий по отдельности

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

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. Новый руководитель НБМ, Серджиу Чокля, приступил к исполнению своего мандата 11.04.2016.

Вместе с тем, необходимо отметить ряд моментов в процессе отбора кандидатуры, которые подлежат совершенствованию, с тем, чтобы в будущем они были учтены при организации аналогичных комиссий.

Комиссия ограничилась рассмотрением профессиональной компетентности кандидатов, не вдаваясь в детали, касающиеся их неподкупности – как по причине отсутствия релевантной информации, так и из-за отсутствия в составе комиссии независимых экспертов в области оценки неподкупности и антикоррупционных политик.

- Перечень критериев оценки кандидатов был согласован и утвержден лишь после завершения подачи документов со стороны всех кандидатов – считаем, что это было сделано слишком поздно и создало как минимум теоретические условия для адаптации критериев к профилю определенного кандидата.
- В составе комиссии фигурировал председатель Ассоциации банков Молдовы, то есть представитель заинтересованных структур. Следовательно, один из членов комиссии находился в потенциальном конфликте интересов при оценке претендентов на должность руководителя структуры, призванной регулировать деятельность коммерческих банков¹⁶.

8.2. Парламенту назначить новых членов руководства НБМ ввиду заполнения вакансий (двух вице-губернаторов и четверых независимых членов) в Совете по надзору НБМ.	Март-апрель 2016 г.	В положительной динамике
---	----------------------------	---------------------------------

Сам по себе факт назначения нового губернатора не решает проблему полноценного функционирования центрального банка. В период с марта по май 2016 г. не отмечалось каких-либо подвижек в плане назначения остальных членов руководящих органов НБМ, как в случае Исполнительного комитета (2 вице-губернаторов), так и в Совете по надзору (четверых членов, не являющихся оплачиваемыми сотрудниками НБМ). К настоящему времени объявлено о начале приема заявок об участии в конкурсе на занятие вакантных должностей в Совете по надзору, который завершится в июле месяце.

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

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

¹⁶ “Monitorul financiar: Analiza principalelor reforme din sectorul financiar din Republica Moldova”, raport de monitorizare nr. 1, (“Финансовый монитор: Анализ основных реформ в финансовом секторе Республики Молдова”, отчет о мониторинге №1), Expert-Grup, 2016.

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 БНМ 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 регулирующими 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.

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

В период с марта по июнь 2016 г. не было зарегистрировано каких-либо действий по привлечению независимой международной экспертизы процесса банковского надзора НБМ.

8.5. НБМ разработает план действий по внедрению рекомендаций Программы оценки финансового сектора (FSAP)	Март 2016 г.	Выполнено с недоработками
---	---------------------	----------------------------------

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 беспокойство тот факт, что властям потребовалось два года и крупномасштабный банковский кризис, чтобы возобновить работу по внедрению рекомендаций FSAP.

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

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. Более того – качественное выполнение данного пункта является ключевым условием возобновления сотрудничества с партнерами по развитию, в частности с МВФ. В настоящее время соответствующий законопроект находится на стадии разработки; кроме того, в этом процессе НБМ запросил экспертную помощь и содействие со стороны МВФ и других партнеров по развитию.

Вместе с тем выражаем беспокойство по поводу медленного темпа реформирования нормативно-правовой базы по предотвращению системных кризисов, несмотря на нынешнее сложное финансовое и экономическое положение Молдовы. Особо следует указать на тот факт, что Национальный комитет по финансовой стабильности по-прежнему остается нефункциональной структурой, а взаимодействие и координирование работы основных институтов, призванных обеспечить финансовую стабильность в стране, является крайне неэффективным. Более того - НБМ, являющийся главным органом, от которого зависит финансовая стабильность, все еще не располагает четкими полномочиями и статусом в соответствующей области (напр., понятие «финансовая стабильность» отсутствует в Законе о НБМ).

8.7. Парламенту принять законодательство о правовых инструментах для системных банковских кризисов (законодательство о bridge bank)	Июнь-июль 2016 г.	Не начато
--	--------------------------	------------------

Данное действие является продолжением предыдущего, к его выполнению можно будет приступить лишь после завершения процесса разработки законодательства о легальных инструментах для системных банковских кризисов (законодательство о bridge bank)

8.8. Национальному Банку разработать (при поддержке МВФ) специальный закон о Едином центральном депозитарии.	Май 2016 г.	В положительной динамике
---	--------------------	---------------------------------

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. Поэтому в процессе разработки данного закона необходимо учесть все недостатки нынешней системы ведения реестра держателей ценных бумаг, а также необходимость создания условий для здорового развития рынка капитала в Республике Молдова.

Рекомендации:

- Назначить остальных членов руководящих органов НБМ, как в случае исполнительного комитета, так и в случае Совета по надзору, основываясь на следующих критериях: наличие соответствующего профессионального опыта, политическая неангажированность, профессиональная неподкупность.
- Ускорить процесс разработки специального законодательства о правовых инструментах управления банковскими системными кризисами, с учетом комплексного характера данных мер, а также ограниченного срока, отведенного для этой процедуры. В процессе разработки указанного законодательства необходимо учитывать также и тот факт, что Национальный комитет по финансовой стабильности остается нефункциональной структурой, а взаимодействие и координирование работы основных институтов, призванных обеспечить финансовую стабильность в стране, является крайне неэффективным.
- Выполнение обязательств, связанных с поправками, внесенными в Закон о НБМ одновременно с утверждением, 08.04.2016, финансового пакета, а именно разработать специальное законодательство о едином центральном депозитарии в течение 3-х месяцев со дня опубликования в Monitorul Oficial Закона № 62. Качество данного инструмента имеет кардинальное значение, учитывая достаточно фрагментированную структуру системы депонирования финансовых

инструментов. В процессе разработки данного закона необходимо также учитывать все недостатки нынешней системы ведения реестра держателей ценных бумаг, а также необходимость создания условий для здорового развития рынка капитала в Молдове.

- Полномасштабное и качественное выполнение положений раздела 8 Дорожной карты, что является основополагающим условием в процессе начала переговоров с МВФ и возобновления сотрудничества с остальными партнерами по развитию, путем обеспечения эффективного взаимодействия между Правительством, НБМ и Парламентом.

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 2 действий, подлежащих мониторингу, одно находится в положительной динамике выполнения и одно – в отрицательной динамике выполнения, при этом оба действия не имеют крайних сроков выполнения.

Расследование дела о банковских махинациях продвигается медленно и до сих пор без существенных результатов. Следствие, возбужденное Генеральной Прокуратурой, проходит в отсутствие 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
9.1. НБМ оказать все необходимое содействие расследованию Kroll, с целью восполнения расхищенных фондов.	В стадии развертывания	В положительной динамике выполнения

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.

9.2. Генеральной прокуратуре обеспечить своевременную передачу дел в судебные инстанции и оперативное удовлетворение запросов о международном юридическом содействии, направленных в адрес компетентных	В стадии развертывания	В отрицательной динамике
--	-------------------------------	---------------------------------

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, не известно, какие именно из разворачивающихся следственных процессов касаются махинаций в банковском секторе.

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.

10. Восстановление стабильной деловой и инвестиционной среды

Обзор общих достижений

Из 10 действий, подлежащих мониторингу, 7 выполнено без недоработок, 3 находятся в процессе выполнения с положительной динамикой.

В целом, меры, относящихся к данному разделу, направлены на создание нормативно-правовой базы, благоприятной для развития деловой среды. Однако, несмотря на предпринимаемые усилия, такие, как принятие нового законодательства, разработка необходимых законопроектов, утверждение стратегических документов или актуализация уже принятых планов действий, данный процесс продвигается медленнее, чем предусмотрено в Дорожной карте. Кроме того, учитывая долгосрочный характер планируемых действий, их краткосрочные эффекты либо незначительны, либо их трудно измерить.

Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
10.1. Изменение действующего законодательства ввиду улучшения деловой среды, в том числе: а. Внесение изменений в Закон № 451-XV от 30.07.2001 о регулировании предпринимательской деятельности путем	Март-апрель 2016 г.	В положительной динамике

лицензирования;

b. Внесение изменений в Закон № 235-XVI от 20.07.2006 об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности;

c. Внесение изменений в Закон № 131 от 08.06.2012 о государственном контроле предпринимательской деятельности для сокращения числа проверок и инспектирований;

d. Внесение изменений в Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем регулирования и в Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения;

e. 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;

f. Закон о метрологии;

g. Закон о стандартизации.

Несмотря на то, что некоторые из указанных законов были приняты, действие в целом не было завершено в установленный срок. Так, в зависимости от степени выполнения, можно предложить следующую категоризацию:

- Принятые законопроекты:

- ✓ 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 внесении изменений и дополнений в Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и в Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения. Документ направлен на совершенствование функционирования «единого окна» при регистрации, а также установление единого тарифа на процедуры регистрации. Также закон предусматривает расширение «полномочий» «единого окна», трансформируя его в механизм, посредством которого орган государственной регистрации предоставляет консультации, оказывает помощь и предоставляет информацию хозяйствующим субъектам. Среди ожидаемых благотворных последствий внедрения закона фигурируют сокращение времени и усилий, затрачиваемых на регистрацию предприятий, а также сокращение коррупционных ситуаций;
- ✓ 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;

- Законопроект, касающийся регулирования предпринимательской деятельности путем лицензирования и Закона о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения принят Парламентом в первом чтении, и теперь рассматривается для принятия во втором чтении. Законопроект предусматривает развитие принципов регулирования путем 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;
- Проект, касающийся изменения Закона № 131 от 08.06.2012 о государственном контроле предпринимательской деятельности, утвержден Правительством в рамках заседания от 15 июня 2016 г. 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;
- Не разработаны поправки к закону № 235-XVI от 20.07.2006 Об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности. На заседании от 27.04.2016 Правительство утвердило Постановление о внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правительства в соответствии с Законом № 235-XVI от 20.07.2006, цель которых состоит в совершенствовании механизма разработки Анализа последствий регулирования (АПР) и консолидации процесса АПР. Среди ожидаемых благоприятных эффектов документа числятся упрощение процедуры разработки АПР и повышение прозрачности процесса АПР.

<ul style="list-style-type: none"> - 10.2. Министерству экономики разработать необходимое вспомогательное законодательство к следующим недавно принятым законам: - Закон о надзоре за рынком; - Закон о правах потребителей при заключении договоров; - Закон о метрологии; - Закон о стандартизации. 	Апрель-май 2016 г.	В положительной динамике
---	---------------------------	---------------------------------

Выполнение действия 10.2 непосредственно связано с принятием законодательных документов, указанных в пункт 10.1, а также с некоторыми ранее принятыми законами. Несмотря на своевременное принятие первичного законодательства, выполнение действия 10.2 не вписалось в установленные сроки. Основная причина задержки связана со слишком коротким периодом времени, отведенным на разработку указанных документов, отличающихся повышенным уровнем сложности.

Всего планируется разработать 10 нормативных документов, которые в настоящее

время находятся на стадии экспертизы. В области надзора за рынком в процессе экспертизы находятся 5 документов, касающихся таких областей, как: функционирование Координационного совета по защите потребителя, методология оценки рисков пищевой продукции, утверждение степеней риска пищевой продукции, система обмена информацией о небезопасных потребительских товарах и взаимодействие между органами надзора за рынком и Таможенной службой. В области метрологии предстоит разработать 3 документа, из которых 2 касаются организации Национального института метрологии (НИМ) и установления тарифов на услуги, предоставляемые НИМ, третьим нормативным документом будет установлен Официальный реестр узаконенных средств измерений и метрологических средств. В части стандартизации один документ касается Положения об организации Национального института стандартизации (НИС), второй – тарифов на услуги, оказываемые НИС.

10.3. Правительству возобновить процесс приватизации	В стадии развер- тывания	В положите- льной динамике
<p>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 Monitorul Oficial № 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.</p> <p>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.</p>		
10.4. Министерству экономики актуализировать Дорожную карту по укреплению конкурентной среды в Республике Молдова.	Март 2016 г.	Выполнено без недоработок

Актуализация Дорожной карты была осуществлена с опозданием. Ее завершение 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.

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.	Март 2016 г.	Выполнено без недоработок
---	---------------------	----------------------------------

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 затем передан на рассмотрение Парламенту. Законопроект о МСП принят в первом чтении и сейчас находится в стадии подготовки к обсуждению во втором чтении. В целом документ призван улучшить условия для развития малого и среднего бизнеса.

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

Оценка эффективности контроля проведена при поддержке Всемирного Банка. Отчет о результатах исследования были представлены Правительству. На его основе сформулированы предложения, вошедшие в законопроект о внесении изменений в Законе о государственном контроле предпринимательской деятельности.

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

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.

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

Национальная стратегия привлечения инвестиций и продвижения экспорта на 2016-2020 гг. 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.

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

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.

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

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.

Рекомендации:

- Ускорить принятие законов, направленных на улучшение условий развития бизнеса, а также сопутствующих нормативно-правовых документов к вновь принятым законам (о метрологии, о национальной стандартизации и др.);
- Обеспечить включение в принимаемые документы таких мер, которые обеспечены конкретными источниками финансирования, а также повысить качество диалога между государственными институтами в контексте разработки нормативно-правовых документов;
- Реформировать государственные структуры в плане повышения качества предоставляемых ими публичных услуг. Основные проблемы в применении законодательства связаны с ограниченными возможностями публичных структур в предоставлении качественных услуг; из-за этого положительные эффекты, ожидаемые от принимаемых нормативно-правовых документов, проявляются недостаточно.

11. Повышение прозрачности и улучшение инвестиционных условий в энергетическом секторе

Общий обзор достижений

Из 5 действий, подлежащих мониторингу, 2 выполнены без недоработок, 1 выполнено с недоработками, 1 находится в процессе выполнения с отрицательной динамикой, выполнение 1 не начато.

В период с марта по июнь ситуацию в энергетическом секторе определяли два основных события: актуализация тарифов на электроэнергию и утверждение новой методологии формирования цен на нефтепродукты (31 марта 2016).

12 марта с. г. Национальное агентство по регулированию в энергетике (НАРЭ) скорректировало тарифы на услуги по поставке и распределению электроэнергии. Корректировка проведена на базе существующей Методологии расчета тарифов, которая предусматривает ежегодное осуществление корректировок до 1 апреля. При этом учитывались изменения курса валют, уровень инфляции, а также новые закупочные цены электроэнергии.¹⁷ В итоге корректировки привели к сокращению тарифов для конечных потребителей на 11%. Вместе с тем, НАРЭ планирует утвердить новые повышения тарифов начиная с 1 января 2017 г. Такое обязательство, принятое Правительством Республики Молдова, фигурирует в мировом соглашении о возмещении долгов, заключенном с электрораспределительным предприятием RED Union Fenosa SA 03.06.2016.

Новый договор о поставке электроэнергии был заключен ГП «Энергоком» с компанией «Энергокапитал», зарегистрированной в приднестровском регионе, на период 1 апреля 2016 г. - 31.03.2017 г. Цена, предложенная компанией «Энергокапитал», ниже установленной предыдущим договором (4,99 цента за кВт'ч против 6,795 цента за кВт'ч), при этом предложение украинской компании ДТЭК Энерго (по имеющейся информации, ее цена составляла 4,7 цента за кВт'ч) было отвергнуто. Отмечаем, что из-за отсутствия прозрачности в связи с обновлением договора с поставщиком из приднестровского региона и отклонения предложения украинского поставщика наиболее выгодные условия закупки электроэнергии достигнуты не были.

Законопроекты в области электроэнергии и, соответственно, природного газа находятся на окончательной стадии принятия Парламентом, после нескольких месяцев, истекших с момента их утверждения в первом чтении.¹⁸ Они были приняты Парламентом 27 мая с. г. Новое законодательство разработано при участии внешних партнеров по развитию, оно соответствует обязательствам, принятым Республикой Молдова в качестве члена Энергетического сообщества, и отражает положения Соглашения об ассоциировании с ЕС. Все же данные документы приняты с превышением крайнего срока (март 2016 г.), определенного в Дорожной карте. На деле же их надлежало утвердить намного раньше, а именно до 1 января 2015 г., в соответствии с обязательствами, принятыми Республикой Молдова перед Энергетическим сообществом. Новые законы направлены на либерализацию рынка электроэнергии и природного газа, привлечение инвестиций на рынок электроэнергии и природного газа, расширение возможностей национального регулятора в энергетической сфере, а также на создание правовых и технических предпосылок для подключения к европейскому энергетическому рынку.

Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
----------	------	------

¹⁷ <http://anre.md/ro/content/anre-actualizat-tarifele-pentru-serviciile-de-distributie-%C8%9Bie-%C8%99i-de-furnizare-energiei-electrice>

¹⁸ Закон об электроэнергии (№ 430) был принят в первом чтении 26 февраля 2016 г., а закон о природном газе (№ 432) – 29 декабря 2015 г.

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)

**Март
2016 г.**

**Выполнено
без
недоработок**

Законы об электроэнергетики и о природном газе были приняты во втором чтении 27.05.2016. Как следует из информации, опубликованной на сайте Парламента, эти законы частично отражают положения III Энергетического пакета.¹⁹

Принятый парламентом Закон о электроэнергетики разрабатывался в 2014 г. с привлечением заинтересованных структур и участников сектора (Министерства 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 электrorаспределительных 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). Новая правовая база позволяет создать для конечного потребителя гарантии надежного обеспечения электроэнергией по реальным, прозрачным, предсказуемым, недискриминационным и обоснованным тарифам, а также предоставления качественных услуг, в том числе универсальной службы. В то же время потребители будут нести определенные затраты, связанные с расходами электроэнергетических предприятий на внедрение соответствующих программ развития, что может привести к 1,28-процентному повышению тарифа (0,02 лея/кВт) в последующий период. Также Закон содержит ряд неточных формулировок относительно регулярности контрольной и мониторинговой деятельности НАРЭ. Кроме того, в нем присутствует ряд пространных определений (напр. ст. 7 п.2 (f) «достаточно заблаговременное утверждение»), связанных со сроками утверждения НАРЭ тарифных методологий до их вступления в силу.

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”²⁰. Ряд его положений оговаривают независимость НАРЭ от политического фактора (Правительства, Парламента и др.), и одновременно уточняют понятия,

¹⁹ 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

²⁰ Договор типа „take-or-pay” - договор о покупке либо продаже природного газа, которым покупатель обязуется оплатить в полном объеме закупаемый газ, независимо от того, был или не был потреблен соответствующий объем природного газа покупателем.

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 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.

Необходимо отметить, что из-за сложностей, связанных с периодом принятия двух законов, сложились определенные неточности в определении сроков проведения по ним публичных консультаций. Процедуры разработки этих документов были начаты еще в 2014 г. и продолжены в 2015 г. В их подготовке были задействованы как местные, так и иностранные эксперты. Все же были допущены нарушения, связанные с проведением публичных консультаций по двум законопроектам, на которые было отведено времени меньше минимального срока (15 рабочих дней), предусмотренного законодательством о прозрачности принятия решений.²¹

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

Подписан новый договор о поставке электроэнергии, по цене на 28% меньше по сравнению с предыдущей (4,99 цента за кВт·ч против 6,795 цента за кВт·ч). Срок действия договора установлен с 1 апреля 2016 г. по 31 марта 2017 г.

Договор с компанией EnergoKapital (учредителями которой являются резиденты приднестровского региона и некоторых оффшорных зон) был обновлен, хотя это предприятие закупает электроэнергию, производимую на Кучурганской ГРЭС на основе неоплачиваемого российского природного газа, что в конечном итоге приводит к увеличению задолженностей АО «Молдовагаз» перед российским концерном «Газпром». Вызывает недоумение и решение Министерства экономики об отклонении других предложений. По имеющейся информации, другой поставщик электроэнергии, а именно украинское предприятие «ДТЭК Энерго», намеревался предложить цену в 4,7 цента за кВт·ч, то есть на 0,2 цента ниже той, по которой заключен договор с компанией «EnergoKapital».

11.3. Национальному агентству по регулированию в энергетике определить механизм возмещения тарифных отклонений, накопившихся в электроэнергетическом секторе, и обеспечить его внедрение.	Апрель 2016 г.	В отрицательной динамике
--	-----------------------	---------------------------------

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

²¹ Публичные консультации по проекту Закона об электроэнергии проходили в период 3-22 июня (13 рабочих дней), по законопроекту о природном газе – с 24 августа по 7 сентября (8 рабочих дней).

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.²²

Переговоры по преодолению разногласий между Правительством и Gas Union Fenosa проходили при посредничестве заместителя директора Секретариата Европейского Энергетического Сообщества Дирка Бушла.²³ В результате посредничества, обеспеченного Энергетическим Сообществом, удалось избежать арбитражного разбирательства против Молдовы в Международном центре по урегулированию инвестиционных споров в рамках Всемирного банка.

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.	Март 2016 г.	Выполнено без недоработок
--	---------------------	----------------------------------

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.

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.	Март-апрель 2016 г.	Не начато
---	----------------------------	------------------

НАРЭ пока не приступало к разработке Дорожной карты мер по либерализации энергетического рынка. Причиной задержки является промедление с принятием Закона об электроэнергии и Закона о природном газе, осуществленном лишь 27 мая 2016 г.

Рекомендации:

- Ускорить процесс разработки дорожной карты по либерализации рынков электроэнергии и природного газа, учитывая тот факт, что законы об электроэнергии и о природном газе уже приняты. НАРЭ необходимо обеспечить максимальную прозрачность процесса разработки дорожной карты, привлекая к нему всех заинтересованных участников (общественные объединения, представителей деловых кругов и т.д.).
- Ускорить начало процесса разработки механизма возмещения накопленных убытков вследствие тарифных отклонений. НАРЭ обеспечить согласование указанного механизма с соответствующими заинтересованными сторонами (специализированными неправительственными организациями, объединениями потребителей и предприятий и др.) прежде, чем документ будет доработан и утвержден.
- Министерству экономики обнародовать информацию, касающуюся переговоров

²² 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>

²³ 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

по заключению договора о поставке электроэнергии между компаниями Energorom и EnergoKapital, с подробным обоснованием решения об отклонении предложений со стороны других поставщиков (напр. Украинской компании ДТЭК Энерго).

12. Сотрудничество с гражданским обществом

Обзор общих достижений

Все 3 действия, подлежащие мониторингу, находятся в положительной динамике выполнения

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.

Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
12.1. Правительству возобновить действие механизма сотрудничества с гражданским обществом на постоянной основе.	Март 2016 г.	В положительной динамике

Действие подразумевает возобновление функционирования Национального совета по участию (НСУ), созданного на основании Постановления Правительства [№ 11](#) в 2010 году. В течение рассматриваемого периода механизм сотрудничества на постоянной основе не был восстановлен. Однако 27.04.2016, по инициативе Председателя Парламента, была учреждена трехсторонняя рабочая группа (Парламент, Правительство, ОГО), уполномоченная выдвигать предложения о способах возобновления сотрудничества с гражданским обществом, как на уровне Парламента, так и Правительства. Рабочая группа рассматривает возобновление НСУ в качестве одного из таких способов. Механизм, определенный представителями ОГО, будет представлен в рамках [Ежегодной конференции «Сотрудничество между Парламентом и гражданским обществом»](#) 4-5 июля 2016 и предложен властям для утверждения. Несмотря на то, что формулировка действия подразумевает возобновление механизма именно Правительством, со стороны которого в данном смысле не инициировано никаких мер, в ходе бесед с представителями органов власти было отмечено, что действия 12.1. и 12.2. рассматриваются в совокупности, и выполняется посредством указанной трехсторонней рабочей группы, поэтому действие оценено как находящееся в положительной динамике выполнения. См. также комментарии к действию 12.2.

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	Март 2016 г.	В положительной динамике
---	---------------------	---------------------------------

Вышеупомянутая рабочая группа (действие 12.1) анализирует как существующие, так и возможные новые механизмы сотрудничества между ОГО и Парламентом на этапе разработки законов. До 27.06.2016 состоялось шесть заседаний рабочей группы, в ходе которых обсуждались четыре возможных сценария будущего взаимодействия с гражданским обществом, в том числе на уровне постоянных парламентских комиссий. В основном обсуждалась модель бывшего НСУ в качестве механизма сотрудничества, консолидация уже практикуемых способов (непосредственное сотрудничество ОГО с парламентскими комиссиями), а также вариант отсутствия институционализированного механизма. 22.06.2016 рабочая группа передала представителям Парламента разработанный документ, в котором были изложены все предложенные сценарии. Текст документа был размещен на [сайте Парламента](#)²⁴ для публичных консультаций. Комментарии к документу можно было высылать до 30.06.2016.

Несмотря на то, что ранее формирование институционализированных органов ОГО для координирования процесса консультирования зарекомендовало себя как относительно результативная практика, оно несет в себе ряд рисков. Прежде всего это отстранение от процесса консультаций тех ОГО, которые не будут состоять в соответствующей «зонтичной» организации. Это сократит участие ОГО в подготовке решений и, как следствие, исказит суть самого процесса публичных консультаций. Еще одним фактором риска является потенциальная перегруженность данного института, что может быть использовано в качестве предлога для сокращения числа документов, выносимых на общественные консультации, а также приводить к имитации процесса публичных консультаций. Одна из моделей, предложенных и продвигаемых Центром юридических ресурсов Молдовы, состоит в улучшении ныне существующего механизма взаимодействия, чего можно добиться путем полноценного внедрения [Закона № 239](#) от 13 ноября 2018 г. о прозрачности процесса принятия решений. Сотрудничество постоянных комиссий с заинтересованными структурами, гласность консультаций, постоянный диалог с заинтересованными профильными организациями дает возможность обеспечить их участие на этапе разработки законов. Это позволит более оперативно откликаться на проекты, выносимые на консультации профильными организациями, располагающими ресурсами и экспертизой в специфических областях, без необходимости в посредничестве организации - «зонты».

Принцип принятия решения о будущем механизме сотрудничества Парламента с гражданским обществом недостаточно ясен. Выбор, основанный на степени поддержки со стороны участников Конференции 4-5 июля, является рискованным, так как не исключена возможность манипулирования или давления со стороны лиц, заинтересованных в том или ином сценарии, не обязательно обоснованном. Полагаем, что ответственность принятия решения должен взять на себя Парламент, и это решение должно быть аргументированным и основанным на всестороннем изучении вопроса.

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	Апрель-май 2016 г.	В положительной динамике
--	---------------------------	---------------------------------

²⁴ <http://parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Reuniunidelucru/tabid/106/Id/12/language/ro-RO/Default.aspx>

отчислений в государственный бюджет на развитие НПО), в качестве дополнительной меры поддержки организаций гражданского общества.

Законопроект [№ 49](#) о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, условно называемый «Закон 2%», был зарегистрирован в Парламенте 22.02.2016, а 27 мая 2016 г. [принят в первом чтении](#) в редакции, предложенной представителями гражданского общества. В последующий период (июнь-июль) проект будет повторно рассмотрен профильными комиссиях (по экономике, бюджету и финансам и юридической) и доработан в соответствии с рекомендациями, изложенными в [заключении Правительства](#) от 25 апреля, а также с предложениями некоторых депутатов, выдвинутых в ходе пленарного заседания Парламента, на котором законопроект был принят в первом чтении. На данном этапе указанные рекомендации не искажают сути механизма 2%.

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.

Рекомендации:

- Усилить взаимодействие Парламента и Правительства с гражданским обществом путем повышения прозрачности процесса принятия решений, в том числе доработки и реального выполнения Закона № 239 от 13 ноября 2008 о прозрачности процесса принятия решений;
- Принять «Закон 2%» в редакции, предложенной в первом чтении, с доработками согласно рекомендациям, изложенным в заключении Правительства от 25.04.2016;
- Возобновить деятельность межминистерской рабочей группы, возглавляемой Министерством финансов, и разработать механизм внедрения (Постановление Правительства) «Закона 2%» до 31 августа 2016 г., с тем, чтобы применение указанного документа было возможным начиная с 2017 года.

13. Ускорить внедрение Соглашения об ассоциации ЕС – Республика Молдова, в том числе раздел о DCFTA

Обзор общих достижений

Из 4 действий, подлежащих мониторингу, 2 выполнены с недоработками, 1 выполнено без недоработок и 1 находится в процессе выполнения с отрицательной динамикой.

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 СА/DCFTA был проведен ряд совместных заседаний Правительства и Парламента. Для укрепления роли Парламента в процессе внедрения СА/DCFTA был создан Парламентский совет по европейской интеграции. Но даже это не привносит ясности по поводу способа институционального взаимодействия между Правительством и Парламентом.

Обзор действий по отдельности

Действие	Срок	Этап
13.1. Правительству внедрить календарь ликвидации отставаний в процессе реализации СА/DCFTA	Март 2016 г.	В отрицательной динамике

В целях продвижения процесса выполнения СА/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 70%» (на 30.05.2016 г.), то есть цель его выполнения в обозначенные сроки не достигнута. В то же время, по причине ограниченной прозрачности, не удалось осуществить индивидуальную оценку уровня реализации данного документа.

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.

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

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 отсутствии необходимого инструментария ситуация, связанная с реализацией этого документа, остается неясной.

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.	Март-апрель 2016 г.	Выполнено без недоработок
---	----------------------------	----------------------------------

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.

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

В целях укрепления роли Парламента в процессе реализации СА/DCFTA, и, соответственно, надлежащей 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.

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 надлежащего 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.