

Отчет о мониторинге внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ (5 июля – 22 ноября 2017 года)

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

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

Содержание

Сокращения	3
Введение	4
Исполнительный обзор	5
1. Реформа публичного управления.....	11
2. Юстиция и борьба с коррупцией.....	18
3. Основные права и свободы	27
4. Управление в банковско-финансовом секторе.....	35
5. Улучшение инвестиционного климата и деловой среды	43
6. Сельское хозяйство и безопасность пищевых продуктов	53
7. Образование, культура, наука	55
8. Социальные программы.....	58
Приложение 1. Определения, использованные при промежуточной оценке действий, предусмотренных Дорожной картой, и их значение	61

Сокращения

АВДППИ	Агентство по возмещению добытого преступным путем имущества
АНМ	Академия наук Молдовы
АПЗ	Агентство публичных закупок
ВСМ	Высший совет магистратуры
ВСП	Высшая судебная палата
ГВФК	Государственный внутренний финансовый контроль
ГП ЦСТ	ГП «Центр специальных телекоммуникаций»
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ИКОМ	Международный совет музеев
МВД	Министерство внутренних дел
МВФ	Международный валютный фонд
МИДЕИ	Министерство иностранных дел и европейской интеграции
НАИР	Национальное агентство по исследованиям и развитию
НАК	Национальная антикоррупционная комиссия
НАОКОИ	Национальное агентство по обеспечению качества в образовании и исследованиях
НАРС	Национальное агентство по разрешению споров
НАРЭ	Национальное агентство по регулированию в энергетике
НБМ	Национальный банк Молдовы
НКСС	Национальная касса социального страхования
НКФР	Национальная комиссия по финансовому рынку
НМСК	Национальная медицинская страховая компания
НОП	Национальный орган по неподкупности
НПДОПЧ	Национальный план действий в области прав человека
НПДСА	Национальный план действий по внедрению Соглашения об ассоциации РМ-ЕС
НЦБК	Национальный центр по борьбе с коррупцией
НЦЗПД	Национальный центр по защите персональных данных
ОРМСР	Организация по развитию малых и средних предприятий
ПД НСНБК	План действий по внедрению Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией
СА	Соглашение об ассоциации Европейский союз – Республика Молдова
СП	Счетная палата
СПБОД	Служба по предупреждению и борьбе с отмыванием денег
СПЛДОР	Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства
ФАТФ	Financial Action Task Force (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег)

Введение

5 июля 2017 года правительство и парламент Республики Молдова подписали Дорожную карту по программе приоритетных реформ на II полугодие 2017 года¹. По утверждениям авторов документа, его разработали для синхронизации усилий обоих учреждений, направленных на внедрение целого ряда срочных обязательств, предусмотренных Соглашением об ассоциации с ЕС, а также для ускорения определенных реформ с тем, чтобы упрочить отношения с Международным валютным фондом и другими партнерами по развитию.

По сути, Дорожная карта призвана укрепить доверие партнеров по развитию и граждан страны к властям. Этой цели предполагается достигнуть в результате внедрения приоритетных политик в двух основных сферах: (i) развитие эффективного управления и правового государства с упором на реформу публичного управления, юстицию и борьбу с коррупцией; основные права и свободы; и (ii) экономическое развитие и обеспечение функциональной рыночной экономики с упором на управление банковско-финансового сектора; инвестиционный климат и бизнес-среду; сельское хозяйство и безопасность пищевых продуктов; образование, культуру, науку; и социальные программы.

Независимый аналитический центр «Expert-Grup», Ассоциация по демократии через участие «ADEPT» и Центр юридических ресурсов Молдовы при содействии ЮСАИД инициировали процесс мониторинга выполнения Дорожной карты с целью обеспечить широким кругам общественности независимое мнение относительно хода приоритетных реформ, которые правительство и парламент обязались осуществить, а также повысить уровень ответственности властей в этой области.

Настоящий отчет предлагает независимую оценку уровня внедрения действий, предусмотренных Дорожной картой, в течение периода с июня по ноябрь 2017 года. Документ охватывает 8 областей политик и представляет по каждой из них обзор развития ситуации относительно каждого отдельного действия. Также были обозначены и даны объяснения относительно главных достижений, был сформулирован пакет рекомендации насчет политик, которые надлежит проводить.

Выполнение действий, предусмотренных Дорожной картой по программе приоритетных реформ, оценивалось на основе методологии, которая опиралась на оценку уровня выполнения как в сравнении с установленными сроками, так и в сравнении с качеством выполнения. Принимая во внимание, что в случае многих действий, включенных в Дорожную карту, были установлены достаточно ограниченные сроки, а в итоге их часто нарушали/не соблюдали, при оценке выполнения действий упор был сделан на качестве утвержденных актов/выполненных мер и на их предполагаемом воздействии (Приложение 1).

¹ <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gXrircIWwNE%3D&tabid=203&language=ro-RO>

Исполнительный обзор

Хотя власти полноценно приступили к внедрению Дорожной карты по программе приоритетных реформ, процесс происходит с многочисленными задержками и сопряжен с многочисленными недостатками в плане содержания и процедуры. Из 51 действия, установленного Дорожной картой, 26 запланировали для охваченного мониторингом периода (июль-ноябрь), но из них выполнили только 11, а остальные находятся в процессе выполнения. Более того, 4 из 11 выполненных действий получили оценку «выполнено с недостатками», а основанием для этого послужили разные причины – от недостаточного соблюдения прозрачности в процессе принятия решений до аспектов, связанных с содержанием, которые требуют существенного улучшения. Главные причины нарушения крайних сроков связаны с установлением слишком амбициозных календарных сроков, а также с реформой публичного управления, которая временно сказалась на темпе реформ в целом и на выполнении закрепленных в Дорожной карте действий в частности.

В области реформы публичного управления

- Отметим что основное действие реформы государственной администрации является утверждение новой структуры правительства, на основании которой было проведено слияние ряда министерств. Главным новшеством стала замена должности замминистра на должности генерального государственного секретаря и государственного секретаря, и утверждение списка министерств решением парламента. Вместе с тем, процесс вызвал немалую обеспокоенность, поскольку не сопровождался функциональным анализом, который представил бы аналитические соображения и финансовую базу для такой структуризации. Данный факт указывает на вероятность того, что реформа определялась скорее политическими соображениями (сокращение числа министерств, числа государственных служащих и созданных таким образом экономий), а не упорядочение процессов. Большинство проектов нормативных актов в этой главе не подвергались общественным консультациям.
- В соответствии с обязательствами, взятыми в рамках Соглашения об ассоциации Европейский союз – Республика Молдова, правительство инициировало процесс разработки новых законов, которые касаются деятельности Счетной палаты и Таможенной службы. Вместе с тем, законодательный процесс сопровождался целым рядом недостатков. Так, проект закона об организации и функционировании Счетной палаты не был вынесен на публичные консультации, а проект закона о Таможенной службе был принят парламентом спустя год с лишним после его регистрации.
- Неотъемлемым компонентом процесса реформирования системы государственных закупок было создание Национального агентства по разрешению споров (НАРС). Процесс его создания запоздал более чем на год, а это усугубило коррупционные риски в соответствующий период и подорвало доверие экономических агентов к системе государственных закупок. Тот факт, что НАРС в итоге все же создали, представляет собой существенный прогресс в деле усовершенствования системы государственных закупок. Вместе с тем, важно укрепить институциональный потенциал, обеспечить независимость и функциональность этой структуры.

В области юстиции и борьбы с коррупцией

- Министерство юстиции разработало и представило на публичные консультации проект закона №428, включающий хорошие и необходимые изменения насчет отбора и

продвижения судей. Вместе с тем, документ нуждается в усовершенствовании, чтобы обеспечить эффективную систему, опирающуюся на принцип заслуг, повысить уровень прозрачности Высшего совета магистратуры и обеспечить функциональную независимость Судебной инспекции.

- Правительство утвердило тип и порядок электронной подписи для онлайн-поддачи деклараций об имуществе и личных интересах и сумму, необходимую для выдачи электронных подписей. Возникают вопросы относительно величины расходов, связанных с выдачей электронных подписей, и отсутствия их четкого обоснования.
- Правительство утвердило механизм разработки и координации отраслевых и местных планов действий по борьбе с коррупцией на 2018-2020 годы. Из девяти антикоррупционных отраслевых планов на консультации были вынесены только четыре: в области общественного порядка и общественной безопасности, в области охраны окружающей среды, в налоговой сфере и в таможенной сфере.
- Обеспокоенность вызывают некоторые действия. Пока не был инициирован проект закона и не были включены надлежащие нормы в проект, который был инициирован Министерством юстиции для упрощения и, соответственно, повышения эффективности механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Кроме того, проект №307, который был зарегистрирован в парламенте, предлагает ограничить обжалование постановлений ВСМ по дисциплинарным делам только процедурными аспектами, что может противоречить стандартам ЕСПЧ. Рекомендуем парламенту отклонить этот законопроект.
- Серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что затягивается обеспечение эффективного функционирования Агентства по возмещению добытого преступным путем имущества (АВДППИ). 30 марта 2017 года парламент проголосовал во втором чтении по Закону о АВДППИ, который вступил в силу с 19 мая 2017 года. В соответствии с Дорожной картой, правительству и парламенту надлежало обеспечить эффективное функционирование АВДППИ до октября 2017 года. Менее чем через 5 месяцев после вступления в силу Закона о АВДППИ, а именно 9 октября 2017 года, группа депутатов зарегистрировала проект закона, предусматривающий институциональную и функциональную реконфигурацию ведомства в результате перевода АВДППИ из подчинения НЦБК в ведение Государственной налоговой службы. Институциональная и функциональная реконфигурация АВДППИ обернется существенным затягиванием создания данного учреждения и начала его эффективной деятельности. Рекомендуем парламенту отказаться от названного законопроекта или от норм, которые будут затягивать процесс создания АВДППИ.
- Не было прогрессов в деле окончательного утверждения нового закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. После принятия проекта закона в первом чтении (30 марта 2017 года) публичные слушания организовали только один раз – 13 июня 2017 года, а результаты или исправленная версия проекта не были затем обнародованы. Начальная версия законопроекта содержала немало несовершенных норм, которые оставляли место для различного толкования и для самоуправного применения.
- Вызывает обеспокоенность бездействие парламента в том, что касается назначения предельной численности и организационной структуры Национального органа по неподкупности и затягивание с отбором руководства НОП. Сложившаяся ситуация нарушила ход всего процесса утверждения внутренних актов, которые необходимы для выполнения полномочий НОП и для завершения процесса реформы НОП.

В области основных прав и свобод

- Министерство юстиции разработало и направило правительству на рассмотрение

проект Постановления Парламента об утверждении Национального плана действий в области прав человека на 2018-2022 годы (НПДОПЧ).

- Парламент создал рабочую группу по усовершенствованию законодательства в области масс-медиа. В частности, на нее возложена задача разработать проекты нового Кодекса о телевидении и радио и Стратегии развития средств массовой информации. Оба документа находятся на стадии доработки в рамках тематических рабочих подгрупп.
- Серьезную обеспокоенность вызывают несколько действий. Одно из них связано с реформой Национального центра по защите персональных данных (НЦЗПД), которая в предложенной версии наделяет учреждение, отвечающее за обеспечение защиты персональных данных, очень широкими полномочиями, но при этом не обеспечивается система сдерживания в процессе контроля его деятельности (checks and balances).
- Другим основанием для беспокойства служит Стратегия развития гражданского общества на 2017-2020 годы. Проект доработан, его предстояло зарегистрировать в начале весенней сессии 2017 года. Парламенту надлежит ускорить процедуру утверждения Стратегии. Затягивание с утверждением этой стратегии в 2017 году требует пересмотра сроков ее внедрения, которые были вначале предложены в проекте.
- Также вызывает обеспокоенность порядок продвижения проекта закона об усовершенствовании правовых рамок в области равенства и недискриминации. Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (СПЛДОР) опубликовал законопроект на своей веб-странице и инициировал процесс публичных консультаций по документу. Он содержал положительные нормы, направленные на повышение эффективности деятельности СПЛДОР и улучшение применения стандартов равенства и недискриминации в Республике Молдова. До завершения процесса публичных консультаций по указанному проекту, в свою очередь, Министерство юстиции опубликовало 22 ноября 2017 года аналогичный законопроект, который однако не содержал важные нормы для данной сферы, включенные вначале Советом. Рекомендуем Минюсту усовершенствовать законопроект до того, как его направят правительству на утверждение.

В области управления в банковско-финансовом секторе

- В рамках Twinning-проекта «Укрепление потенциала НБМ в области банковского регулирования и надзора в контексте требований Европейского союза» Национальный банк Молдовы при содействии партнеров разработал и представил проект закона о деятельности банков. В ходе состоявшегося 6 октября 2017 года пленарного заседания парламента этот законопроект приняли в окончательном чтении и закон должен вступить в силу с 1 января 2018 года. Новый законодательный акт призван полностью заменить нормы Закона №550 о финансовых учреждениях от 21.07.1995 и предоставить регулятору новый набор инструментов, которые можно применять в процессе лицензирования, регулирования и надзора деятельности коммерческих банков. Таким образом, одно из наиболее важных действий процесса реформы банковского сектора выполнили в установленные сроки, а это предполагает также и выполнение обязательств, которые были взяты перед МВФ и ЕС.
- Инициирован целый ряд изменений и дополнений в законодательство, устанавливающее механизм исключения ненадлежащих акционеров банков и страховых компаний. Таким образом, как для банковского сектора, так и для страхового на утверждение предложили логичную процедуру продажи новых выпущенных акций, которая однозначно определяет критерии установления цены на

выставленные на продажу акции, сроки продажи и условия их продления, а также процедуру выплаты компенсаций бывшим акционерам.

- Целый ряд законодательных актов, призванных улучшить положение дел в небанковском финансовом секторе и гармонизировать национальные рамки финансовой отчетности с наиболее совершенными международными наработками, был утвержден правительством и передан парламенту на обсуждение и утверждение. Таким образом, эти действия были выполнены в пределах установленных временных рамок.
- Гораздо медленнее выполняется действие, которое предполагает государственный контроль над расследованием банковской кражи и возвращением похищенных активов. Затягивание данного процесса вызывает немало серьезных вопросов насчет искреннего желания властей вернуть деньги и привлечь к ответственности тех, кто действительно был к этому причастен. Спустя три года после случившегося процесс возвращения похищенных активов происходит заметно только в одном направлении – ликвидация трех банков (КБ «Banca de Economii», КБ «Banca Socială», КБ «Unibank»), в то время как внутренние расследования не приносят каких-либо ясных результатов, а внимание постоянно переключают на результаты отчета «Kroll 2».

В сфере инвестиционного климата и деловой среды:

- Отметим целый ряд действий, призванных упростить деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе внесение поправок в Трудовой кодекс, сокращение числа разрешительных документов, а также утверждение нового Закона об энергетике.
- Кроме того, предприняты меры, направленные на упрощение процедуры представления отчетности экономическими агентами, хотя необходима и гармонизация нормативных рамок с новыми правовыми нормами. Наряду с этим утвержден закон о государственном и муниципальном предприятии, хотя новые нормы насчет прозрачности недостаточны. С другой стороны, действия, требующие значительных и упорных усилий, пока еще только выполняются. Речь идет, к примеру, о внедрении институциональной реформы в области государственного контроля. Вместе с тем, другие действия находятся только на самом начальном этапе. Так, разработка поправок в Закон о государственных закупках и Закон о частно-государственном партнерстве только была инициирована на уровне учреждений.
- Разработан проект закона об энергетической эффективности, который хотя и означает положительные подвижки в области энергетической эффективности, все же вызывает определенную обеспокоенность насчет обеспечения интересов конечных потребителей, поиска финансовых ресурсов для обновления жилого сектора или насчет рисков, с которыми сопряжено невнедрение смежного законодательства.
- Утвержден целый ряд мер, необходимых для строительства трубопровода Унгень-Кишинэу, а отбор компании, которая будет заниматься сооружением инфраструктуры, запланирован на ноябрь-декабрь 2017 года. Наряду с этим властям надлежит как можно скорее определиться с вариантом строительства трубопровода Унгень-Кишинэу: 1) использование ресурсов, полученных от приватизации предприятия «Vestmoldtransgaz»; 2) срочное освоение займа от ЕБРР и Европейского инвестбанка; или 3) некий смешанный вариант. Отсутствие четкого подхода в этом отношении может сорвать предложенный график начала и завершения строительства трубопровода, от которого зависит энергобезопасность страны после 2019 года.

В области сельского хозяйства и безопасность пищевых продуктов:

- Разработаны и вынесены на публичные консультации Закон о субпродуктах животного происхождения, не предназначенных для потребления человеком и Стратегия в

области безопасности продуктов питания на 2017-2022 годы. Цель документов – улучшение инфраструктуры качества в Республике Молдова. Нормативные акты, которые предстоит разработать в этой связи, положительно скажутся на безопасности потребителей. В случае этих действий проблематичным представляется тот факт, что в Дорожной карте были закреплены невыполнимые сроки и, как следствие, меры выполняются с отставанием от установленного графика.

В области образования, культуры и науки

- В первом чтении принят проект закона о музеях, вписывающийся в концепт защиты культурного достояния. Новая редакция Закона о музеях будет регламентировать: классификацию, аккредитацию и отзыв аккредитации музеев; полномочия местных публичных органов I и II уровней в области музеев; с) управление собственными средствами музеев, обеспечение финансовой мотивации персонала, который работает с предметами, относящимися к категории «Сокровищница»; полномочия Национальной комиссии музеев и коллекций; процедуру реорганизации или ликвидации музеев. Самое важное замечание, которое приняли во внимание при голосовании по закону о музеях в окончательном чтении, касалось необходимости учитывать полномочия властей гагаузской автономии.
- Утвержден Закон о внесении изменений и дополнений в Кодекс о науке и инновациях. Закон предусматривает перевод всех научных учреждений Академии наук в ведение Министерства просвещения, культуры и исследований. Цель этой меры – обеспечить более эффективный способ управления и финансирования сферы исследований и инновации. Предстоит обеспечить возможности для значительного увеличения ассигнований, предназначенных для финансирования исследовательских проектов. Таким образом, АНМ будет заниматься только исследованиям, учреждение освободят от полномочий, связанных с административным управлением и управлением своей собственностью. Тем не менее, многочисленный сегмент научной среды выразил свое несогласие с законодательными изменениями, которые могут в значительной степени сократить потенциал АНМ.

В области социальных программ:

- Отметим запуск Программы «Prima Casă» («Первое жилье»), цель которой состоит в упрощении доступа физических лиц, в частности, молодых семей к приобретению жилья с помощью кредитов, частично гарантируемых государством. Одно из препятствий на пути к внедрению Программы «Prima Casă» («Первое жилье»), это относительно высокие процентные ставки, которые предполагается применять по этим кредитам. Это обусловлено отсутствием долгосрочных дешевых ресурсов в молдавских леях и нестабильностью ставок по этим ресурсам. Данная проблема еще больше усугубляется из-за низкого уровня доходов населения.
- Цель внедрения талонов на питание – ввести дополнительный инструмент распределения денежных выплат, предназначенных для питания работников. Кроме того, в Закон о талонах на питание были введены нормы, способные отрицательно повлиять на конкурентную среду. Талонам на питание отвели привилегированную роль в сравнении с другими инструментами для распределения выплат на питание. Так, в соответствии с законом, стоимость талона на питание может составить от 35 до 45 MDL, тогда как иные ассигнования на питание работников, кроме талонов, не могут превышать 35 MDL. Другая проблема связана с тем, что нынешний закон благоприятствует применению антиконкурентных практик. Статья, предусматривающая, что эмитенты талонов на питание должны располагать специализированным оборудованием и помещениями для выпуска и хранения талонов, по сути, представляет собой препятствие для прихода на рынок мелких

операторов и благоприятствует крупным компаниям.

1. Реформа публичного управления

Обзор общего прогресса

Из 6 охваченных мониторингом действий 2 выполнено с недостатками, 3 выполняются с недостатками, а 1 выполняется без недостатков.

Цель представления и утверждения пакета законов и правительственных постановлений на этот счет состоит в осуществлении реформы центрального публичного управления и выполнения обязательств, взятых в этой области в целом пакете документов политик, в частности, в Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы и План действий по ее внедрению на 2016-2018 годы. По сути, законопроекты только устанавливают обновленные общие рамки функционирования правительства и адаптируют правовые рамки к новой структуре правительства. Вместе с тем, собственно действия по реформированию, призванные составить основу разработки таких актов, не были выполнены прозрачно и опираясь на доказательства. В течение периода, охваченного мониторингом, не были организованы заседания Национального совета по реформе публичного управления, созданного Постановлением Правительства №716 от 12.10.2015, а ведь именно данный совет представляет собой платформу, которая необходима для дискуссий, участия и обоснования действий, нацеленных на реформирование публичного управления.

Правительство прилагало усилия, направленные на гармонизацию институциональных и юридических рамок с обязательствами, взятыми в рамках Соглашения об ассоциации Европейский союз – Республика Молдова (СА). В соответствии с этими обязательствами, инициирован процесс разработки новых законов, касающихся деятельности Счетной палаты и Таможенной службы. Вместе с тем, законодательный процесс был сопряжен с множеством недостатков. Так, проект закона о Счетной палате не представили на публичные консультации, а проект закона о Таможенной службе после регистрации находился в парламенте больше года, прежде чем его утвердили.

К обязательствам, взятым в рамках СА, относится и реформирование системы государственных закупок. Неотъемлемым компонентом этой реформы было создание независимого учреждения по урегулированию споров в данной сфере. Им стало Национальное агентство по разрешению споров (НАРС), которое начало свою деятельность в июле. Вместе с тем, НАРС основали с более чем годовым опозданием после вступления в силу нового Закона о государственных закупках (1 мая 2016 года). Закон предусматривал, что Агентство государственных закупок, которое до того времени отвечало за разрешение споров, утрачивало это полномочие и его должно было сменить НАРС. Для успешного завершения реформы и уменьшения многочисленных рисков в этой сфере НАРС должно было стать функциональным еще 1 мая 2016 года.

К концу года предстоит утвердить Программу о государственном внутреннем финансовом контроле (ГВФК) на 2018-2020 годы. Программа заменит предыдущую, срок действия которой истекает в нынешнем году и которая не достигла своей общей цели – укрепить менеджерскую ответственность за оптимальное управление ресурсами в публичных учреждениях. Цель новой программы – устранить недостатки, оставшиеся с предыдущего этапа, такие как низкий интерес менеджеров из высшего эшелона к ГВФК, отсутствие кадров, получивших подготовку в данной сфере, слабое взаимодействие между различными учреждениями и т. д. Вместе с тем, внедрение новой программы будет упрощено благодаря содействию, предоставленному ЕС и Министерством финансов Голландии, что уменьшит риски в отношении данной программы.

Обзор действий по отдельности

<i>Действие</i>	<i>Срок</i>	<i>Этап</i>
<p>1.1. Парламент утверждает пакет законов, касающихся реформирования центрального публичного управления:</p> <p>1.1.1. Новый закон о Правительстве</p> <p>1.1.2. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (имеющие отношение к проекту закона о Правительстве)</p> <p>1.1.3. Постановление Парламента об утверждении списка и новой структуры Правительства</p> <p>1.1.4. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (названия, компетенции, полномочия министерств и подведомственных им структур)</p> <p>1.1.5. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Закон №146/1994 о государственном предприятии, Закон №121/2007 об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении и Закон №98/2012 о центральном отраслевом публичном управлении)</p>	<p>Июль</p>	<p>Выполнено с недостатками</p>

Закон о Правительстве утвердили в окончательном чтении 7 июля 2017 года (Закон №136 от 07.07.2017). Цель разработки нового закона – «установить четко структурированные регламентирующие нормы с унифицированной и связной терминологией, что призвано исключить двусмысленность и несогласованность», существовавшие в предыдущем законе о правительстве. Как уточняется в пояснительной записке к законопроекту, к инновационным элементам закона относятся: (i) замена должностей замминистра на должности генерального государственного секретаря и государственного секретаря, которые будут исполнять функции по управлению министерствами, и (ii) исключение необходимости утверждать список министерств отдельным законом.

Несмотря на то что особый упор делается на введении в министерствах должностей генерального государственного секретаря и государственного секретаря (впрочем, эта должность существовала и ранее) для разграничения политических функций от управленческих, вместе с тем, ни в пояснительной записке, ни в проекте закона не указано четко, к чему относятся эти функций. Данное замечание имеет особенно значение в свете ч. (4) ст. 25, которая гласит, что «министр может в соответствии с законом делегировать генеральному государственному секретарю управление текущими делами министерства». Из этого следует, что (i) управленческой функцией все же наделен министр, который может делегировать данную функцию, (ii) делегирование управленческой функции остается на усмотрение министра, (iii) управленческая функция может быть делегирована только генеральному государственному секретарю, но не государственному секретарю.

Что касается исключения необходимости утверждать список министерств законом, а парламентским постановлением, уточним, что это нововведение представляет собой не элемент реформы публичного управления, а изменением, ради упрощения, процедуры утверждения парламентом списка правительства. В то же время следует отметить, что решения парламента, в отличие от закона, может быть рассмотрена без участия всех предварительных процедур в рабочих органах парламента и не подлежит промульгации, что создает предпосылки для снижения прозрачности процесса изменения структуры Правительство.

Проект нового закона о правительства вынесли на публичные консультации в период 22 мая – 5 июня 2017 года, а кабмин одобрил его 8 июня 2017 года. Документ поступил в парламент 19 июня 2017 года и был принят в окончательном чтении 7 июля 2017 года. Таким образом, закон утвердили в очень сжатые сроки для чрезвычайно важного органического закона, но, тем не менее, с соблюдением минимального срока для получения рекомендаций по проекту (10 дней). По крайней мере, на этапе информирования общественности об инициировании разработки закона не были соблюдены установленные на этот счет законодательные нормы.

Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, разработанный для внесения поправок в правовые рамки с целью применения нового закона о правительстве, утвердили 14 июля 2017 года за номером 153. По большому счету, это «технический» закон. Этим законом в целый ряд законодательных актов вводятся синтагмы «генеральный государственный секретарь» и «государственный секретарь». Главный элемент закона – внесение изменений в Закон №98 о центральном отраслевом публичном управлении, утвержденный в 2012 году. В нем актуализируются полномочия «генерального государственного секретаря» и «государственного секретаря». Как и в случае Закона о правительстве, в этом законе не было четко указано, к чему относятся политические функции министра и функции по управлению министерством, которые выполняют генеральный государственный секретарь и государственный секретарь. Кстати говоря, насчет полномочий последних в ч. (3) ст. 13 указано следующее: «в отсутствие министра выполняет деятельность по управлению текущими делами министерства».

Новую структуру правительства утвердили Постановлением Парламента №189 от 21.07.2017 об утверждении списка министерств. Вместе с тем, не был обнародован анализ, содержащий обоснования насчет выбранной структуры правительства. Более того, проект нормативного акта не был вынесен на публичные консультации, а в парламенте его утвердили через день после регистрации проекта.

Стоит отметить, что реформирование правительства – не самоцель, а способ выполнения задач правительства, соответствующих приоритетам социально-экономического развития, как предусмотрено, по сути, и Стратегией реформы публичного управления. Именно из этих соображений реформы правительства, как правило, проводятся в начале их мандата. Вместе с тем, при разработке и продвижении нынешней реформы структуры правительства особый упор был сделан на сокращении числа министерств, числа государственных служащих и на полученной таким образом экономии.

Другой важный аспект реформы правительства, который также был указан в Стратегии реформы публичного управления, это функциональный анализ всего правительства, который должен предшествовать принятию решений и служить обоснованием для принятия решений. Функциональный анализ представляет собой аналитический и диагностический процесс, обеспечивающий основы для реструктуризации учреждений публичного управления, чтобы они смогли коллективно и индивидуально исполнять все необходимые функции, и только необходимые функции самым эффективным образом. –

Суть функционального анализа заключается в том, что наличие публичного управления оправдывает себя только с точки зрения успешного выполнения функций, которые считаются необходимыми в рамках специфической системы. Структура, ресурсы и действия органов власти оправдывают себя, только если не существует никакого альтернативного способа организации и структурирования успешного выполнения специфических функций. В этом смысле в ходе функционального анализа следует изучить возможные альтернативы реорганизации для того, чтобы обеспечить информационную основу стратегическим решениям о возможной реструктуризации и реорганизации. Первый и единственный функциональный анализ всего правительства в описанном выше смысле был проведен в 2006 году и занял 7 месяцев. Именно такой анализ должен был обосновать новую структуру правительства, однако этот анализ хотя и был проведен в упрощенной форме, все же не был доведен до сведения общественности.

Закон №80 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 5.05.2017 утвердили в связи с созданием Агентства публичных услуг. Документ поступил в парламент после учреждения Агентства публичных услуг в конце апреля 2017 года с тем, чтобы обеспечить законные основания для создания данного ведомства. Закон не прошел процесс публичных консультаций.

Проект нового закона о государственном и муниципальном предприятии вынесли на публичные консультации 29 июня 2017 года, одобрили на состоявшемся 10 июля 2017 года заседании правительства и был одобрен на заседании парламента 23 ноября 2017 года. Ранее, в 2016 году, парламент отклонил данный проект ввиду двусмысленных норм и отрицательных заключений, которые поступили от Министерства финансов и Национального центра по борьбе с коррупцией. В нынешней редакции проект был улучшен, однако он по-прежнему не содержит нормы, позволяющие повысить прозрачность деятельности государственных предприятий и их менеджмент согласно нормам, предусмотренным Планом действий по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2018 годы.

<i>Действие</i>	<i>Срок</i>	<i>Этап</i>
<p>1.2. Правительство утвердит нормативные акты, сопутствующие реформированию центрального публичного управления:</p> <p>1.2.1. Постановления, которые регламентируют организацию и функционирование министерств, органов, подведомственных министерствам</p> <p>1.2.2. Постановление о внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правительства (№1714/2002; №201/2009; №168/2010; №1211/2010; №499/2012; №433/2015)</p> <p>1.2.3. Постановление о создании Агентства публичной собственности</p> <p>1.2.4. Постановление об утверждении методологии расчета тарифов на услуги, оказываемые Агентством публичных услуг</p> <p>1.2.5. Постановление об утверждении</p>	<p>Сентябрь</p>	<p>Выполняется с недостатками</p>

Постановлении об организации и функционировании министерств согласно новой структуре правительства и согласно типовой структуре Положения об организации и функционировании министерства утвердили Постановлением Правительства №595 от 26.07.2017, утвердили в августе (№№690-698 от 30.08.2017), а. Но не по всем были соблюдены минимальные сроки для публичных консультаций (Положение МИДЕИ вынесли для консультаций 29.08.2017, а утвердили 30.08.2017; Положение Министерства просвещения, культуры и исследований и Положение Министерства финансов разместили 21 августа 2017 года, а утвердили 30.08.2017). Положения содержат стандартные полномочия и функции министерств, в них нет инновационных элементов для публичного управления. Положения органов, подведомственных министерствам в процессе разработки.

Поправки в шесть перечисленных правительственных постановлений (№1714/2002; №201/2009; №168/2010; №1211/2010; №499/2012; №433/2015) внесли на основании Постановления Правительства №655 от 16.08.2017 об утверждении изменений и дополнений, которые вносятся в некоторые постановления Правительства. Оно предусматривает, что юридическая служба, подразделение человеческих ресурсов, подразделение анализа, мониторинга и оценки публичных политик, подразделение информирования и связей со СМИ, подразделение е-Преобразования, финансовая служба центральных публичных органов перестанут быть автономными и не будут подчиняться непосредственно руководителю органа, если штатная численность органа меньше 100 единиц; в таком случае полномочия данных подразделений осуществляются вышестоящим органом. Хотя в пояснительной записке к проекту правительственного постановления указывалось, что необходимость в подобных изменениях вытекает из европейских принципов управления, отсылки к данным принципам отсутствуют. Вместе с тем, стоит подчеркнуть, что на уровне ЕС не существует директив и стандартов, касающихся структуры центрального публичного управления. Тот факт, что перечисленные подразделения не будут подчиняться непосредственно руководителю органа, представляется разумным, если принять во внимание введение должности генерального государственного секретаря, вместе с тем, недостаточно обоснована необходимость исключения автономии всех этих подразделений. Наряду с этим и потолок, равный 100 единицам штатной численности, без надлежащего обоснования, опирающегося на доказательства, кажется установленным самоуправно.

Проект постановления правительства «Об организации и функционировании Агентства публичной собственности» разместили для публичных консультаций 25.09.2017 и одобрили на заседании правительства 11.10.2017. Проект предусматривал переход предприятий с государственным капиталом из ведения министерств в ведение Агентства публичной собственности. Оно же, в свою очередь, будет находиться в ведении правительства. Вместе с тем, правительственное постановление не содержит норм относительно повышения уровня прозрачности деятельности государственных предприятий в соответствии с Планом действий по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2018 годы, а также относительно обеспечения неподкупности и профессионализма руководителей предприятий.

Номенклатура услуг, оказываемых Агентством публичных услуг, и тарифов на них еще разрабатывается. Этот процесс не является прозрачным в соответствии с нормами, закрепленными Законом №239 о прозрачности процесса принятия решений от 13.11.2008, который предписывает информировать общественность об инициировании процесса

разработки решения в срок не более 15 рабочих дней, разместив соответствующее объявление на официальной веб-странице.

Действие	Срок	Этап
1.3. Парламент утвердит Закон о Счетной палате	Июль	Выполняется с недостатками

Проект закона об организации и функционировании Счетной палаты был разработан группой депутатов, в парламенте его зарегистрировали 1.02.2017². Данный проект призван заменить нынешний Закон о Счетной палате (№261 от 05.12.2008)³.

Новый закон о Счетной палате разработали в связи необходимостью гармонизировать имеющиеся юридические рамки со стандартами и положительными наработками, которые существуют в этой области. Таким образом, законопроект разработали в соответствии с Международными стандартами внешнего публичного аудита, утвержденными Международной организацией высших органов аудита. С этими стандартами гармонизировали существующую профильную терминологию (аудит; внешний публичный аудит; аудит достижений и пр.), также были введены и новые нормы (аудит соответствия; контроль качества и пр.). Наряду с этим законопроект дает новое определение типам и процедурам аудита, статусу персонала, наделенного полномочиями по публичному аудиту, и т. д. Наряду с изменением терминологии проект четко определяет рамки взаимодействия Счетной палаты с парламентом, субъектами, подлежащими публичному аудиту, а также отношения ведомства в сфере международного сотрудничества.

Проект закона об организации и функционировании Счетной палаты приняли в первом чтении 30.06.2017. Недостаток, выявленный в процессе подготовки этого законопроекта, заключается в том, что документ *не вынесли на публичные консультации*, а передали только профильным публичным учреждениям для выработки заключений по нему. Ко второму чтению будет дополнительно рассмотрена целесообразность продлить до 70 лет возрастной ценз в случае соискателей на должность члена Счетной палаты; предложение публиковать отчеты об аудите на веб-страницах учреждений, в которых был проведен аудит, для того, чтобы повысить уровень их прозрачности и ответственности; уточнят юридические формулировки, которые использовались для определения формы и статуса руководящего органа Счетной палаты. Депутаты рекомендовали, в частности, предоставить только Постоянному бюро парламента возможность потребовать проведения дополнительных аудитов к уже запланированным Счетной палатой, но в нынешних условиях Республики Молдова такое полномочие способно подорвать независимость внешнего публичного аудита.

Действие	Сроки	Этап
1.4. Парламент утвердит Закон о Таможенной службе	Декабрь	Выполняется с недостатками

Новый закон о Таможенной службе заменит нынешний Закон о службе в таможенных органах (№1150 от 20.07.2000). Проект закона о Таможенной службе регламентирует

² <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3585/language/ro-RO/Default.aspx>

³ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330168&lang=2>

основные функции, полномочия и структуру ведомства, закрепляет новое видение насчет организации и функционирования Таможенной службы. Документ регламентирует права и полномочия, статус и обязанности, юридическую и социальную защиту сотрудника таможенных органов. Кроме того, регламентируются аспекты, связанные с трудовыми отношениями сотрудника таможенных органов, оценкой достижений, а также особенности присвоения специальных званий.

Проект закона о Таможенной службе передали парламенту и зарегистрировали в марте 2016 года, но в первом чтении его приняли только 19.10.2017⁴. Таким образом, после регистрации данный документ оставался в парламенте более года, хотя все заключения от других комиссий и министерств были получены еще в 2016 году.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
1.5. Парламент и правительство обеспечивают функциональность Агентства по разрешению споров	Сентябрь	Выполнено с недостатками

Национальное агентство по разрешению споров (НАРС) стало функциональным после того, как 21 июля 2017 года парламент утвердил руководство и советников учреждения⁵. Несмотря на то, что НАРС стало функциональным до сентября, это действие было выполнено с более чем годовым отставанием от графика. НАРС должно было стать функциональным 1.05.2016, когда вступил в силу новый закон о государственных закупках (№131 от 03.07.2015). Согласно нормам указанного закона, Агентство публичных закупок (АПЗ) утрачивало право разрешать споры и ему на смену должно было прийти НАРС. На самом же деле процесс создания НАРС начался только к концу 2016 года и продлился аж до июля 2017 года. Таким образом, на год с лишним отечественную систему государственных закупок лишили учреждения, которое занимается разрешением споров, а единственным выходом хозяйствующих субъектов в таких случаях было обращение в судебные инстанции. Эта ситуация усугубила коррупционные риски в системе и отрицательно сказалась на имидже будущего НАРС.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
1.6. Правительство утвердит Стратегию о государственном внутреннем финансовом контроле	Ноябрь	Выполняется без недостатков

Проект Постановления Правительства об утверждении Программы развития государственного внутреннего финансового контроля (ГВФК) на 2018-2020 годы вынесли на публичные консультации⁶. Данная программа призвана заменить предыдущий документ, срок действия которого истекает в конце 2017 года. Предыдущая программа, которую внедряли в 2013-2017 годы, создала институциональные и регуляторные рамки в сфере ГВФК, однако с ее помощью не удалось добиться всех обозначенных целей. Основные недостатки в плане ГВФК, которые остались неустранимыми, касаются (i) укрепления менеджерской ответственности за оптимальное управление ресурсами; (ii) привлечения и подготовки квалифицированного персонала в этой сфере; (iii) интеграции системы финансового менеджмента и внутреннего контроля во все операционные и финансово-экономические процессы, а также в процессы,

⁴ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/tabid/61/LegislativId/3123/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/tabid/61/LegislativId/3801/language/ro-RO/Default.aspx>

⁶ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4573>

направленные на поддержку; (iv) разработки операциональных планов и целей, предполагающих финансовую составляющую и связь с ресурсами, необходимыми для их использования. В итоге все эти недостатки включили в новую Программу на 2018-2020 годы в качестве приоритетных задач. Реализацию новой программы упростит содействие ЕС, оказываемое через Twinning-проект, а также помощь со стороны Министерства финансов Голландии. Вместе с тем, если не будет обеспечено более плотное взаимодействие между всеми игроками, задействованными во внедрение ГВФК, если сохранится низкий интерес менеджеров высшего эшелона к ГВФК, и если на всех уровнях публичного управления будут ошибочно понимать внутренний аудит, тогда существует риск, что цели Программы не будут достигнуты в полной мере.

Рекомендации:

- Возродить деятельность Национального совета по реформе публичного управления, который является важной платформой для дискуссий и принятия информированных и партиципативных решений, для мониторинга процесса внедрения реформы публичного управления.
- Выполнить все действия, предусмотренные на 2017 год в Плане действий на 2016-2018 годы по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы. В настоящее время реформа публичного управления сводится только к утверждению нормативных актов, однако не проводится анализ возможных вариантов реформы в соответствии с действиями, включенными в План действий, а это может в значительной степени подорвать воздействие реформы публичного управления.
- Обеспечить более высокий уровень прозрачности в процессе принятия решений относительно реформы публичного управления, так как многие проекты нормативных актов, которые были выдвинуты до настоящего времени, не были представлены на консультации, как этого требует законодательство.
- Активизировать меры, нацеленные на реформирование (прозрачность при приеме на работу и оценке), что позволит исключить политизацию государственной должности и обеспечит прием на работу в органы публичного управления неподкупных и профессиональных служащих, в частности, в контексте повторного приема на работу в соответствии с новой структурой органов власти.
- Создание НАРС – важный и неотъемлемый шаг в деле модернизации и реформирования отечественной системы государственных закупок. Вместе с тем, следует приложить дополнительные усилия по внедрению новой электронной системы закупок, что сделает государственные закупки более прозрачными и будет содействовать конкуренции в данной области. Без электронной системы закупок прогресс в этой сфере будет несущественным, даже несмотря на реформирование институциональных рамок.
- Чтобы укрепить независимость Счетной палаты, программы аудита должны разрабатываться исключительно этим учреждением. Если другие учреждения будут наделены правом требовать от Счетной палаты проведения дополнительных или непредвиденных аудитов, тогда существует риск вмешательства политического фактора в аудиторскую деятельность. Таким образом, необходимо исключить из проекта закона об организации и функционировании Счетной палаты эксклюзивное право Постоянного бюро парламента требовать проведения дополнительных аудитов к уже запланированным Счетной палатой.

2. Юстиция и борьба с коррупцией

Обзор общих достижений

Из 10 действий, охваченных мониторингом, 8 выполняются без недостатков, а 2 выполняются с недостатками.

В сфере юстиции за отчетный период Министерство юстиции доработало законопроект о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс (относится к снижению продолжительности судебных процессов в результате упрощения процедур) и передало его правительству. Минюст разработал и вынес на публичные консультации проект закона об укреплении функционального потенциала Высшего совета магистратуры и Судебной инспекции, однако документ нуждается в дополнении и значительном улучшении. Пока не было обнародовано какого-либо законопроекта, который упрощал бы и, соответственно, повышал бы эффективность механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности.

В сфере борьбы с коррупцией предприняты действия по разработке отраслевых планов по борьбе с коррупцией, утвержден порядок выдачи электронных подписей субъектам декларирования имущества и личных интересов. Не было прогрессов в плане утверждения нового закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Наиболее серьезную обеспокоенность вызывает затягивание с обеспечением эффективного функционирования Агентства по возмещению добытого преступным путем имущества (АВДППИ), затягивание парламентом с назначением штатного расписания Национального органа по неподкупности (НОП) и запоздание с назначением руководства НОП (что срывает работу НОП по проверке деклараций об имуществе и личных интересах).

Обзор действий по отдельности

Действие	Сроки	Этап
2.1. Парламент утвердит Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (касается укрепления функционального потенциала Высшего совета магистратуры и Судебной инспекции, а также приведения законодательства о дисциплинарной ответственности судей в соответствие с рекомендациями Венецианской комиссии)	Ноябрь	Выполняется без недостатков

Минюст завершил процесс согласования и получения заключений по проекту закона №428⁷ о реформе судебного сектора. В настоящее время идет доработка документа. Его предстоит значительно усовершенствовать с учетом рекомендаций властей и гражданского общества. После того, как проект передадут в парламент, станет яснее, в какой мере он соответствует рекомендациям Венецианской комиссии.

Проект предусматривает хорошие и необходимые изменения насчет отбора и продвижения судей, вместе с тем, он нуждается в улучшении для того, чтобы обеспечить эффективную, опирающуюся на заслуги систему. Кроме того, предстоит повысить уровень прозрачности ВСМ, ограничив случаи рассмотрения включенных в повестку дня вопросов в формате совещания (секретно). Кроме того, в постановлениях ВСМ необходимо указывать число голосов за/против. Чтобы повысить уровень независимости судей, в частности, следует исключить возможность отправлять судей в отставку на основании расплывчатых причин

⁷ Доступно здесь: http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/august/PL30082017.pdf

(несоблюдение норм насчет несовместимости, закрепленных в ст. 8 Закона о статусе судьи). Наряду с этим проект не предусматривает достаточно норм для повышения автономии и функциональности Судебной инспекции.

По сообщению Министерства юстиции, ведомству предстоит обнародовать еще один проект закона о реформировании сектора юстиции, который объединят с проектом №428. Хотя проект закона №428 еще можно усовершенствовать, на нынешнем этапе он не вызывает особой обеспокоенности, поэтому ему присвоили оценку «Выполняется без недостатков».

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>2.2. Парламент утвердит Закон о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс (касается сокращения продолжительности судебных процессов в результате упрощения процедур)</i>	<i>Декабрь</i>	<i>Выполняется без недостатков</i>

Действие, направленное на внесение изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс, относится к обязательствам, взятым в Программе деятельности Правительства на 2016-2018 годы. Задача проекта – упростить целый ряд судебных процедур и устранить процедурные барьеры, которые в настоящее время способствуют увеличению продолжительности судебных процедур. Конечная цель проекта, как отмечается в пояснительной записке⁸ к нему, состоит в повышении эффективности и прозрачности судебных инстанций, что, в свою очередь, способно улучшить инвестиционный климат, повысить уровень доверия граждан и деловой среды к судебной системе.

Проект предлагает, главным образом, сокращение продолжительности определенных судебных споров после снижения числа ступеней для обжалования в вышестоящих инстанциях, ограничение оснований для прерывания судебного процесса его участниками, а также введение новой упрощенной (которая осуществляется только с помощью письменных замечаний) процедуры рассмотрения определенных категорий дел стоимостью до 10 средних по экономике зарплат (~50.000 MDL). Дополнительно проект предлагает детализацию процедуры подготовки дела к рассмотрению в судебных инстанциях (суде первой инстанции и апелляционной инстанции), ужесточение правил представления улик и вызова участников в суд повесткой, а также введение возможности подачи процессуальных актов в электронном формате (система e-Дело).

Проект был зарегистрирован в Минюсте еще в начале 2017 года. При его разработке были выполнены нормы обеспечения прозрачности процесса принятия решений. В конце августа 2017 года Министерство юстиции разработало таблицу для согласования предложений и замечаний по проекту. 4 сентября 2017 года Министерство юстиции организовало по проекту публичные дебаты, в ходе которых были рассмотрены предложения, поступившие от гражданского общества и заинтересованных лиц. 27 октября законопроект передали Правительству на утверждение, а 1 ноября в ходе заседания кабинета министров его одобрили⁹. Утвержденная версия содержит несколько новых изменений, по которым в самое ближайшее время предстоит провести качественный анализ.

⁸ См. проект закона, доступный здесь:

http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/octombrie/Nota_informativa_simplificarea_CPC.pdf

⁹ См. Сообщение для прессы Министерства юстиции от 27 октября 2017 года, доступное здесь: <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=3648>

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
2.3. Парламент утвердит изменения к Закону №178/2014 о дисциплинарной ответственности судей	Декабрь	Выполняется с недостатками

Проект закона №428 о реформировании судебной системы предусматривает также изменение Закона №178. Министерство юстиции завершило процесс согласования и сбора заключений по проекту закона №428. В настоящее время идет доработка проекта. Его предстоит усовершенствовать с учетом предложений, которые поступили от органов власти и гражданского общества.

Проект закона №428 предусматривает некоторые изменения относительно дисциплинарных нарушений, закрепленных в Законе №178, которые, по большому счету, соответствуют рекомендациям Венецианской комиссии. Вместе с тем, проект не предусматривает упрощение дисциплинарного механизма, который юридическое сообщество, да и сами судьи признают запутанным¹⁰. В настоящее время дисциплинарная процедура может пройти 5 этапов (5 разных органов). Упрощения можно добиться, укрепив роль Судебной инспекции в рассмотрении заявлений о дисциплинарных нарушениях, исключив этап допуска и установив возможность прямого обжалования решений Дисциплинарной коллегии ВСП – по существу и по процедуре¹¹.

Более того, 11 октября 2017 года парламент зарегистрировал законодательную инициативу двух депутатов – проект №307¹², который предусматривает изменение Закона №178 путем введения возможности обжаловать постановления Высшего совета магистратуры в ВСП только в «части, касающейся процедуры издания/утверждения». В дисциплинарных процедурах ограничение возможности обжаловать постановления ВСМ только в плане процедурных аспектов может противоречить стандартам ЕСПЧ¹³. В настоящее время проект №307 находится в парламенте и проходит этап сбора заключений по нему.

Из-за отсутствия норм, предусматривающих упрощение дисциплинарной процедуры, и из-за проекта №307, который вызывает серьезную обеспокоенность, данному действию присваивается оценка «Выполняется с недостатками».

Стоит также отметить, что действие 2.3. сформулировано расплывчато, по сути, кажется, что оно повторяет действие 2.1. Так, до 22 ноября 2017 года мы не получили от Минюста ответа насчет разницы этих двух действий, но надеемся, что сумеем прояснить указанные аспекты в ближайшее время.

¹⁰ CRJM, Sondaj «Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției» din decembrie 2015 (ЦЮРМ, Опрос «Восприятие судей, прокуроров и адвокатов насчет реформы в юстиции и борьбы с коррупцией», проведенный в декабре 2015 года), стр. 42-43, доступный здесь: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-Percepts-reformelor-just-1.pdf>

¹¹ Подробности насчет необходимости этих реформ можно найти в DPP «Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor 2015-2016» din noiembrie 2016 («Анализ законодательства и практики насчет дисциплинарной ответственности судей в 2015-2016 гг.» за ноябрь 2016 года), доступно здесь: http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/11/CRJM_2016.11-DPP-Raspundere-disciplinara_fin.pdf, и DPP «Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorilor» din februarie 2016 («Оценка потребностей насчет усовершенствования правовых рамок дисциплинарной ответственности судей» за февраль 2016 года), доступно здесь: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-DDP-Legea-178-CRJM-web.pdf>.

¹² Доступно здесь: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3928/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹³ См. мнение ЦЮРМ насчет идентичного проекта, зарегистрированного в Министерстве юстиции; оно доступно здесь: http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-04-20-Opinie-CRJM-Proiect-MJ-nr.-390_web.pdf

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
2.4. Парламент утверждает закон о видеонаблюдении	Декабрь	Выполняется без недостатков

Национальный центр по защите персональных данных (НЦЗПД) отвечает за разработку проекта закона о видеонаблюдении. В соответствии с информацией, полученной 23 октября 2017 года от представителя НЦЗПД, учреждение потребовало назначить ответственных лиц Министерства юстиции, Министерства внутренних дел (МВД) и Национального центра по борьбе с коррупцией (НЦБК) для их включения в состав рабочей группы, которой поручено разработать данный документ.

27 ноября 2017 года¹⁴ НЦЗПД инициировал публичные консультации по законопроекту о режиме видеосредств. Предложения/рекомендации насчет документа можно передавать до 4 декабря 2017 года, то есть в течение всего 7 дней, что противоречит положениям Закона №239 о прозрачности процесса принятия решений от 13.11.2008.

Тем не менее, действию 2.4. присвоена оценка «Выполняется без недостатков», поскольку мероприятия были начаты в ограниченные сроки. Присвоенная оценка будет изменена в зависимости от окончательного содержания и порядка продвижения данного законопроекта.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
2.5. Парламент утверждает Закон о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма	Декабрь	Выполняется без недостатков

В соответствии с Национальным планом действий по внедрению Соглашения об ассоциации РМ-ЕС (НПДСА) на 2017-2019 годы, новый закон о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма должен был вступить в силу в I квартале 2017 года. Законопроект, разработанный в рамках партиципативного процесса, был одобрен правительством 30 декабря 2016 года, в парламенте его зарегистрировали 3 февраля 2017 года (проект №22), а в первом чтении приняли 30 марта 2017 года¹⁵. Новый закон призван гармонизировать национальные профильные стандарты с европейскими и международными, что будет достигнуто в результате переноса в отечественное законодательство норм Директивы ЕС 2015/849 о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег или финансирования терроризма, а также 40 рекомендаций, закрепленных в Financial Action Task Force (ФАТФ), которые были пересмотрены в 2012 году. Независимая оценка законопроекта¹⁶ выявила множество

¹⁴ Доступно здесь: <http://www.datepersonale.md/md/news/1211/1/15068/>

¹⁵ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3592/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁶ «Expert-Grup», «Proiectul de lege cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor – sursă de stabilitate sau instabilitate economică?» («Проект закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег – источник экономической стабильности или нестабильности?»), автор Серджиу Гайбу, Кишинев, май 2017 года, http://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Proiectul_de_lege_cu_privire_la_prevenirea_si_combaterea_spalarii_banilor_RU.pdf

недостатков и недоработок, которые грозят нарушить функциональность реального сектора экономики и подорвать механизм пресечения процессов отмыwania денег. Одна из главных рекомендаций, предложенных автором, состояла в создании совместной команды экономических и финансовых экспертов, представителей регуляторов рынка, бизнес-ассоциаций и профессиональных ассоциаций для изучения содержания законопроекта с точки зрения специфических для Республики Молдова рисков, воздействия закона и выявленных недостатков. 13 июня 2017 года Парламентская комиссия по национальной безопасности, обороне и общественному порядку организовала по проекту закона публичные слушания, в которых приняли участие депутаты, представители публичных органов, гражданского общества, банковско-финансовых учреждений и партнеров по развитию. В ходе слушаний участники мероприятий согласились с 12 поправками, но они не были утверждены. Предложенные поправки не затрагивали целый ряд недостатков, выявленных ранее независимыми экспертами¹⁷. Результаты слушаний, а также редакция законопроекта с внесенными поправками пока не были обнародованы.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>2.6. Национальный центр по борьбе с коррупцией обеспечит перенос в национальное законодательство норм Директивы ЕС 2015/849 Европейского парламента и Европейского совета от 20 мая 2015 года о предотвращении использования финансовой системы для целей отмыwania денег или финансирования терроризма</i>	<i>Декабрь</i>	<i>Выполняется без недостатков</i>

Применение нового закона о предупреждении отмыwania денег и борьбе с финансированием терроризма потребует привести действующее законодательство в соответствии с новым законом, а также пересмотреть или утвердить целый ряд нормативных и ведомственных рамок. На эту работу потребуется время – не менее 2 месяцев. Принимая во внимание, что новый закон еще не был принят во втором чтении, существует вероятность, что НЦБК не успеет выполнить действие в срок. Вместе с тем, НЦБК предпринял в этом отношении некоторые действия. Так, 25 августа СПБОНД инициировала процесс гармонизации Руководства о сомнительной деятельности или операциях с тем, чтобы оно соответствовало Директиве ЕС 2015/840 и стандартам ФАТФ, пересмотренным в 2012 году, а также организовала первое заседание с участием представителей Всемирного банка, финансовых учреждений и Ассоциации банков Республики Молдова.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>2.7. Парламент и правительство обеспечат эффективное функционирование Агентства по возмещению добытого преступным путем имущества</i>	<i>Октябрь</i>	<i>Выполняется с недостатками</i>

30 марта 2017 года парламент принял во втором чтении Закон об Агентстве по

¹⁷ «Expert-Grup», «Prevenirea și combaterea spălării banilor: Foaie de parcurs pentru adaptarea cadrului regulator la contextul Republicii Moldova» («Предупреждение и борьба с отмыванием денег. Дорожная карта для гармонизации регуляторных рамок с условиями Республики Молдова»), автор Серджиу Гайбу, сентябрь 2017 года, http://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/2017_09_24_AML_3_1.pdf.

возмещению добытого преступным путем имущества (АВДППИ). Цель деятельности новой структуры – развитие необходимых способностей и инструментов для возмещения добытого преступным путем имущества в связи с коррупционными деяниями и отмытием денег. Закон об АВДППИ вступил в силу 19 мая 2017 года, агентство учредили в качестве автономного подразделения НЦБК. В июне назначили руководителя Агентства (Отилию Николай).

9 октября 2017 года группа депутатов предложила изменить некоторые компетенции и полномочия АВДППИ¹⁸. Поправки предполагают, в том числе, изменение институциональной и функциональной конфигурации учреждения, что будет достигнуто путем перевода Агентства из ведения НЦБК в ведение Государственной налоговой службы. Такие изменения были предложены меньше чем через 5 месяцев после вступления в силу закона об АВДППИ.

2 ноября 2017 года проект об изменении полномочий АВДППИ приняли в первом чтении. Хотя в ходе заседания представители Комиссии по вопросам права заверили, что изменения относительно перевода АВДППИ в ведение Государственной налоговой службы предстоит исключить из проекта, парламент проголосовал по проекту в первом чтении, не исключив из его текста поправки, касающиеся изменения иерархической подчиненности АВДППИ¹⁹. Это предполагается сделать в ходе дебатов по проекту при втором чтении – в результате поправок, внесенных депутатами (авторами инициативы).

Если будут приняты предложенные изменения, тогда изменение институциональной конфигурации АВДППИ будет сопряжено с целым рядом рисков в плане полноценной функциональности Агентства (необходимость вновь инициировать процедуры отбора персонала и руководителя учреждения, выделение бюджета учреждения или определение помещения для него). Отсутствие ясности относительно полномочий, компетенции и иерархической подчиненности АВДППИ ставит по угрозу возможность эффективного функционирования АВДППИ в самое ближайшее время и, соответственно, возможность успешного выполнения действия 2.7. Из этих соображений данному действию присвоена оценка «Выполняется с недостатками».

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>2.8. Парламент и правительство обеспечат функциональность Национального органа по неподкупности</i>	<i>Ноябрь</i>	<i>Выполняется без недостатков</i>

В течение 6 месяцев после вступления в силу пакета законов о неподкупности²⁰ (1 августа 2016 года, за исключением некоторых норм, которые вступят в силу с 1 января 2018 года), правительству надлежало предпринять целый ряд действий, обеспечить функционирование Национального органа по неподкупности (НОП) и применение новых законодательных рамок, в том числе: 1) представить парламенту предложения относительно согласования действующего законодательства с нормами нового закона и гармонизировать свои нормативные акты; 2) обеспечить интероперабельность данных из онлайн-системы декларирования е-Неподкупность и из государственных и частных регистров; 3) установить тип электронной подписи и порядок ее выдачи субъектам декларирования. В свою очередь парламенту надлежало утвердить штатное расписание и

¹⁸ См. проект №305, зарегистрированный в парламенте 9 октября 2017 года, доступный здесь:

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/3926/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁹ См. заседание парламента, состоявшееся 2 ноября 2017 года, доступное здесь: <https://www.privesc.eu/arhiva/78663/Sedinta-Parlamentului-Republicii-Moldova-din-2-noiembrie-2017>.

²⁰ Так называемый пакет законов о неподкупности включает Закон №132/2016 о Национальном органе по неподкупности, Закон №133/2016 о декларировании имущества и личных интересов и Закон №134/2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

организационную структуру НОП.

Только 28 августа 2017 года правительство утвердило Постановление №673 (вступило в силу 06.09.2017)²¹, которым устанавливает: усиленную квалифицированную электронную подпись для подписания деклараций об имуществе и личных интересах в электронной форме и порядок выдачи электронной подписи государственными служащими, которые являются субъектам декларирования имущества и личных интересов. В соответствии с этим постановлением, электронные подписи будут выдаваться Государственным предприятием «Центр специальных телекоммуникаций» (ГП ЦСТ) в централизованном порядке и платно – 125 MDL за каждую подпись. Общие расходы по обеспечению всех субъектов декларирования (700000) электронными подписями, действительными в течение года, достигнут 8,76 млн. MDL. Эта сумма намного превышает совокупные бюджетные расходы (2891596 MDL²²), связанные с услугами по оцифровке и обработке деклараций в течение всего периода деятельности НАК/НОП(2013-2017). Из пояснительной записки к Постановлению Правительства, неясно, почему правительство выбрало усиленную квалифицированную электронную подпись со сроком действия, равным одному году, которую будет выдавать ГП ЦСТ, а не рассмотрело и другие типы подписей, к примеру, мобильные, которые также сертифицированы ГП ЦСТ.

В соответствии с Постановлением Правительства №673, НОП составил список лиц, ответственных за сбор деклараций об имуществе и личных интересах, и передал его ГП ЦСТ. Кроме того, НОП утвердил план их обучения в области заполнения Электронного регистра субъектов декларирования имущества и личных интересов. 4 октября 2017 года правительство утвердило проект закона о внесении поправок в бюджет на 2017 год, в котором, в частности, предусмотрено выделение Государственной канцелярии 9.8 млн. MDL на выдачу электронных подписей. Законопроект был зарегистрирован в Парламенте 17 октября (проект закона № 316), 25 октября его одобрила Парламентская комиссия по экономике, бюджету и финансам, 27 октября его приняли в первом чтении, а 10 ноября – в окончательном. В то же время заметно с одной стороны бездействие парламента в плане утверждения штатного расписания и организационной структуры НОП, а с другой - косвенное участие в разъяснении неопределенной ситуации в отношении главы НОП созданной в ходе реорганизации НОП и вакансии поста президента НОП. В отсутствие парламентского решения о штате НОП, в проекте закона о бюджете на 2018 год правительство сохранило предельную численность персонала НОП – 26 единиц, то есть именно столько единиц, сколько было утверждено в случае НАК. Выделение недостаточных финансовых ресурсов для найма инспекторов по неподкупности создаст риски для эффективного контроля НОП деклараций об имуществе и личных интересах.

Действие	Сроки	Этап
2.9. Национальный орган по неподкупности утвердит регламент, который прояснит методологию проверки деклараций о доходах и о конфликтах интересов, а также обеспечит онлайн-функциональное функционирование системы декларирования и проверки, сделает доступной подачу электронных деклараций о доходах и интересах, обеспечит доступ общественности к декларациям	Декабрь	Выполняется без недостатков

²¹ Постановление Правительства №673 от 28.08.2017, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=371288&lang=2>. Документ вынесли на публичные консультации, см. <http://www.particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=4152>.

²² Годовая стоимость услуг по оцифровке и обработке деклараций о доходах, собственности и интересах составила: 284 994 MDL в 2014 году, 798 600 MDL в 2015 году, 886 401,16 MDL в 2016 году и 921 600 MDL в 2017 году. Источник – база данных Агентства публичных закупок, <http://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite>.

Судя по полученной информации, НОП разработал предварительный проект методологии осуществления контроля имущества и личных интересов. Его должны изучить и утвердить председатель или вице-председатель НОП, которые однако еще не были отобраны Советом по неподкупности. В то же время идет процесс разработки пакета документов, необходимых для регистрации онлайн-системы подачи и проверки деклараций об имуществе и интересах в Электронный регистр учета операторов персональных данных, в том числе Регламент Информационной системы е-Неподкупность. Ввиду того, что у НОП нет квалифицированного персонала в этой сфере, работа проводится при поддержке Всемирного банка. В то же время НОП провел обучение сборщиков деклараций об имуществе и личных интересах (они будут работать в публичных учреждениях), которым предстоит заполнять Электронный регистр субъектов декларирования (Регистр), а затем выдавать электронные подписи и помогать субъектам декларирования заполнять декларации в режиме онлайн. Кроме того, НОП разработал и обнародовал на своей веб-странице два руководства – одно для сборщиков (посвящено заполнению Регистра) и другое – для субъектов декларирования (посвящено подаче декларации об имуществе и личных интересах в электронном формате). Хотя и с некоторым отставанием от сроков, установленных законодательными нормам, на веб-странице НОП все же были обнародованы декларации об имуществе и личных интересах за 2016 год. Вызывает беспокойство затягивание с отбором руководства НОП, что практически застопорило весь процесс утверждения внутренних документов, необходимых для выполнения полномочий ведомства.

Действие	Сроки	Этап
2.10. Государственные учреждения разработают Отраслевые планы по борьбе с коррупцией в соответствии с положениями Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017–2020 годы	Ноябрь	Выполняется без недостатков

План действий по внедрению Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017–2020 годы (ПД НСНБК)²³ предусматривает утверждение 9 отраслевых планов по борьбе с коррупцией, которые должны принять ОЦПУ, подведомственные правительству и отвечающие за следующие сферы: таможенная деятельность, налоговая деятельность, государственные закупки, управление публичной собственностью и ее разгосударствление, здравоохранение и медицинское страхование, просвещение, агропромышленный сектор, обеспечение общественного порядка, охрана окружающей среды. Крайний срок для утверждения отраслевых планов, установленный в ПД НСНБК, – IV квартал 2017 года; этот срок превышает закрепленный в Дорожной карте. Своим Постановлением №676 от 29.08.2017 (в силе с 01.09.2017)²⁴, правительство утвердило механизм разработки и координации отраслевых планов действий по борьбе с коррупцией на 2018-2020 годы. В частности, обозначены органы, отвечающие за партиципативную и инклюзивную разработку отраслевых антикоррупционных планов, а также за их дальнейшее внедрение. Наряду с этим утверждены типовые модели и инструкции по составлению отраслевых и местных планов по борьбе с коррупцией и ежеквартальных отчетов по мониторингу внедрения планов ответственными органами. В соответствии с Постановлением Правительства №676/2017, отраслевые и местные планы предстояло представить Правительству на утверждение до 30 сентября 2017 года, а затем опубликовать на веб-сайтах соответствующих органов и НЦБК. Считаем, что

Постановление Парламента №56 от 30.03.2017 (в силе с 30.06.2017), <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=370789&lang=2>.

²⁴ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=371169&lang=2>

предложенные сроки не учли возможное отставание от графика, обусловленное внедрением реформы правительства. Таким образом, на день написания настоящего отчета, только 4 из 9 запланированных антикоррупционных планов вынесли на публичные консультации: в области общественного порядка и общественной безопасности²⁵, в области охраны окружающей среды²⁶, в налоговой сфере²⁷ и в таможенной сфере²⁸.

Рекомендации:

- Министерству юстиции – усовершенствовать проект закона №428 о судебной системе для обеспечения эффективного отбора и продвижения судей на основе заслуг, обеспечения прозрачности ВСМ путем указания числа голосов в его постановлениях и четкого регулирования случаев проведения секретных заседаний, а также дополнить проект с тем, чтобы обеспечить функциональную независимость Судебной инспекции;
- Министерству юстиции – усовершенствовать проект закона №428 или разработать новый проект закона о внесении изменений в Закон №178 (дисциплинарная ответственность судей) путем упрощения и, соответственно, повышения эффективности механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности;
- Парламенту – отклонить проект закона №307, которым предлагаются ограничить обжалование постановлений ВСМ по дисциплинарным делам только процедурными аспектами, что может противоречить стандартам ЕСПЧ;
- Парламенту – утвердить предельную численность и организационную структуру НОП;
- Парламенту – утвердить новый закон о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма после проведения с заинтересованными сторонами повторных консультаций;
- НЦЗПД – обеспечить качественные инклюзивные консультации при разработке и доработке проекта закона о видеонаблюдении;
- НЦЗПД и Министерству юстиции – обеспечить прозрачный процесс разработки проектов закона в сфере защиты персональных данных и консультаций по ним до передачи документов правительству на рассмотрение;
- Парламенту – обеспечить институциональное функционирование АДППИ и отказаться от любых изменений, способных поставить под угрозу начало деятельности и эффективное функционирование АДППИ.

3. Основные права и свободы

Обзор общих достижений

Из 9 действий, охваченных мониторингом, 5 выполняются без недостатков, 3 выполняются с недостатками, а 1 выполнено без недостатков.

В отчетный период Минюст передал правительству проект Национального плана действий в области прав человека (НПДОПЧ). Был утвержден План действий на 2017-2020 годы по внедрению Стратегии укрепления межэтнических отношений в Республике Молдова на 2017-2027 годы, а парламентом были инициированы действия для создания специальной комиссии по контролю и надзору прогресса в борьбе с торговлей людьми. Период ознаменовался затягиванием процесса утверждения Стратегии развития гражданского

²⁵ <http://particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=4623>

²⁶ <http://particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=4691>

²⁷ <http://particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=4734>

²⁸ <http://particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=4735>

общества.

Два действия вызывают беспокойство. Первое связано с проектом закона об укреплении нормативных рамок, регламентирующих деятельность и полномочия Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (СПЛДОР), который был вынесен Минюстом на публичные консультации 22 ноября. Документ не содержит целый ряд важных для указанной области норм, которые на начальном этапе были включены данным Советом. Другое основание для беспокойства – два законопроекта, разработанных Национальным центром по защите персональных данных (НЦЗПД) и предусматривающих реформу НЦЗПД и изменение смежных правовых рамок. Эта реформа вызывает серьезную тревогу, так как наделяет учреждение, отвечающее за обеспечение защиты персональных данных, очень широкими полномочиями, но при этом не обеспечивается система сдерживания в процессе контроля его деятельности (*checks and balances*).

Обзор действий по отдельности

Действие	Сроки	Этап
3.1. Парламент утвердит Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (укрепление нормативных рамок, которые регламентируют деятельность и компетенции Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства)	Декабрь	Выполняется с недостатками

Проект по изменению правовых рамок в области обеспечения принципа равенства и недискриминации был разработан СПЛДОР, а 7 ноября 2017 года его вынесли на публичные консультации. Он содержал ряд важных норм для повышения эффективности работы СПЛДОР и фактического обеспечения равенства и недискриминации, в том числе, предусматривал расширение списка критериев защиты, введение целого ряда ключевых определений в данной сфере, введение полномочия СПЛДОР по обращению в Конституционный суд и прямому применению санкций за правонарушение в случае фактов дискриминации, а также некоторые технические нормы для усовершенствования работы Совета. Проект разработали на основе проведенных оценок правовых и практических рамок обеспечения равенства и недискриминации в Республике Молдова, в том числе оценок, вынесенных Советом Европы.

Хотя СПЛДОР еще собирал заключения по законопроекту, 22 ноября 2017 года Министерство юстиции обнародовало и представило для сбора заключений пересмотренную версию проекта (№450). По сравнению с версией, разработанной СПЛДОР, обнародованный Минюстом проект закона не содержит важные нормы, нацеленные на повышение эффективности деятельности СПЛДОР, а именно не предусматривает полномочие Совета обращаться в Конституционный суд и непосредственно применять санкции за правонарушения в случае фактов дискриминации. Кроме того, из списка общих критериев защиты исключили сексуальную ориентацию, также из документа исключили и некоторые важные определения.

Принимая во внимание неясную процедуру консультаций по законопроекту и

обнародование Минюстом проекта закона, исключая важные нормы для эффективной борьбы с дискриминацией, которые вначале были введены Советом, этому действию присвоена оценка «Выполняется с недостатками». Учитывая опыт утверждения Закона №121 (принят в 2012 году), крайне важно, чтобы законопроект, который попадет в парламент, был самого совершенного качества. Оценка, присвоенная действию, будет изменяться исходя из окончательного содержания утвержденного проекта закона.

Действие	Сроки	Этап
3.2. Парламент обеспечит разработку нового Кодекса о телевидении и радио	Декабрь	Выполняется без недостатков

Утверждение нового Кодекса о телевидении и радио – одна из задолженностей в области выполнения Дорожной карты по приоритетным реформам за март-июль 2016 года. После того, как в июле 2016 года в первом чтении утвердили новый Кодекс о телевидении и радио (проект закона №53 от 15.03.2015)²⁹ и три проекта закона (№125 от 02.04.2015; №218 от 22.05.2015 и №231 от 28.05.2015) о внесении изменений и дополнений в нынешний Кодекс о телевидении и радио³⁰, было принято решение объединить все проекты и ко второму чтению доработать новый Кодекс телевидения и радио, но до этого направить его Совету Европы, ОБСЕ и другими профильным международным структурам – для выработки своих заключений по документу. От этого намерения однако отказались, поскольку проект Кодекса о телевидении и радио (разработанный в 2011 году) устарел и не соответствует больше реалиям в сфере аудиовизуальных СМИ. 13 июня 2017 года распоряжением председателя Парламента была создана рабочая группа по усовершенствованию законодательства о СМИ и был утвержден Регламент об ее функционировании³¹. Рабочая группа, в которую вошли депутаты, эксперты в области масс-медиа, представители национальных вещательных организаций и гражданского общества, осуществляет деятельность при логистической поддержке, оказываемой в ходе совместного проекта Совета Европы и ЕС. В рамках рабочей группы создано 8 тематических подгрупп, в том числе подгруппа 1 «Разработка нового кодекса о телевидении и радио». До конца октября подгруппа 1 пришла к договоренности насчет структуры нового Кодекса, разработала и обсудила 9 из 10 глав будущего документа. Заседания подгруппы закрытые, однако участие заинтересованных лиц разрешено только на основании предварительного приглашения.

Действие	Сроки	Этап
3.3. Парламент утвердит новый закон о Национальном центре по защите персональных данных и пересмотре смежного законодательства	Октябрь	Выполняется с недостатками

²⁹ Проект закона №53 от 15.03.2016 приняли в первом чтении 1 июля 2016 года, <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=O%2bsWLfvsLxU%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>.

³⁰ Три проекта по внесению изменений и дополнений в Кодекс о телевидении и радио утвердили в первом чтении 7 июля 2016 года, <http://parlament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/2332/language/ro-RO/Default.aspx>.

³¹ <http://www.parliament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bicimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx>.

для прояснения полномочий и укрепления институционального потенциала		
---	--	--

Национальный центр по защите персональных данных (НЦЗПД) разработал проекты законов о Национальном центре по защите персональных данных и о смежном законодательстве, которые вынес на публичные консультации³². Цель проекта, по словам авторов, состоит в укреплении институционального функционального потенциала НЦЗПД. Смежное законодательство, приобщенное к проекту, фактически переносит нормы Закона №133/2011 о защите персональных данных в новой версии.

Реформа НЦЗПД амбициозна, но вызывает немалую обеспокоенность, так как как наделяет учреждение, отвечающее за обеспечение защиты персональных данных, очень широкими полномочиями, но при этом не обеспечивается система сдерживания в процессе контроля его деятельности (checks and balances). Более того, целесообразность поправок, которые касаются отдельных полномочий НЦЗПД, по меньшей мере, спорная. Центр намеревается стать единственным государственным органом, уполномоченным осуществлять надзор за соблюдением принципов защиты персональных данных. Такие полномочия предполагают возможность собирать информацию и вмешиваться в деятельность публичных органов и экономических агентов, но при этом не потребуется процедура судебного контроля для проверки законности мер по расследованию предполагаемых нарушений. Изменения к проекту устанавливают требования, выходящие за рамки цели, обозначенной авторами в пояснительной записке, так как предлагают, в том числе, изменение компетенции некоторых судебных органов (ВСП и ВСМ) в части, относящейся к обеспечению анонимности/обезличиванию судебных решений. Все эти изменения требуют тщательного анализа.

Крайне необходимо до начала процедуры регистрации проекта провести по законопроекту широкие консультации с представителями публичных органов, судебной системы, организациями гражданского общества и представителями СМИ. В октябре инициативы НЦЗПД уже получили отрицательное заключение со стороны ВСМ³³. В этот же период свое заключение по законопроекту вынес и эксперт Совета Европы, он также сформулировал пакет рекомендаций по усовершенствованию документа. Ввиду недостатков, которые содержатся в законопроектах, разработанных НЦЗПД, действию присвоена оценка «Выполняется с недостатками».

Действие	Сроки	Этап
3.4. Парламент обеспечит разработку Стратегии развития масс-медиа	Декабрь	Выполняется без недостатков

Ответственность за разработку Стратегии развития масс-медиа возложена на подгруппу 4, которая входит в состав Рабочей группы по улучшению законодательства о СМИ, созданной 13 июня 2017 года распоряжением председателя парламента³⁴. Поскольку не существует подобных документов, разработанных ранее, процесс работы над стратегией происходит медленнее, но на момент написания отчёта подгруппа 4 разработала первый

³² См. законопроекты, размещенные на официальной странице НЦЗПД: http://datepersonale.md/md/transp_consult/.

³³ См. Постановления ВСМ №694/695-31 от 31 октября, доступные здесь: <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/31/694-31.pdf>.

³⁴ <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Ng5cNgqf4yM%3d&tabid=255&language=ro-RO>.

проект стратегии. После разработки проект стратегии следует направить Рабочей группе для утверждения и обнародования на веб-странице парламента.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
3.5. Парламент обеспечит разработку Стратегии развития гражданского общества	Декабрь	Выполняется с недостатками

Новую Стратегию развития гражданского общества (2017-2020) разработали в течение 2016-2017 годов. Приоритеты стратегического документа служат продолжением усилий, начатых в ходе выполнения предыдущих стратегий развития гражданского общества. В документе органически отражаются 3 направления развития: участие гражданского общества в процессе принятия решений, финансовая устойчивость сектора, а также развитие активного гражданского духа и волонтерства. Проект новой стратегии был разработан в рамках партиципативного процесса межсекторальной рабочей группой (которая была разделена на три рабочие подгруппы с учетом общих целей стратегии) при содействии и при участии организаций гражданского общества, партнеров по развитию, правительства и парламента. С этой точки зрения процесс разработки документа был примером успешной практики привлечения гражданского общества к процессу принятия решений.

В марте 2017 года проект стратегии и все рекомендации по его содержанию, поступившие по итогам публичных консультаций, представили парламента. По оценкам Рабочей группы, доработанный проект предстояло зарегистрировать в начале весенней сессии 2017 года. С мая 2017 года участники рабочих подгрупп не получали никакой информации о том, на каком этапе находится проект стратегии. Окончательная версия проекта не была зарегистрирована в парламенте. Вместе с тем, на 30 ноября 2017 года парламента объявил созыв заключительного заседания для доработки документа³⁵. Затягивание процесса утверждения Стратегии о гражданском обществе сопряжено с целым рядом рисков, главным образом, речь идет о необходимости пересмотреть предложенные в начале сроки внедрения, поскольку они истекают в 2017 году. Исходя из этих соображений действию присвоена оценка «Выполняется с недостатками». Ее изменят с учетом окончательного содержания утвержденной Стратегии.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
3.6. Парламент примет Постановление об утверждении Национального плана действий в области прав человека (НПДОПЧ) на 2017-2021 годы	Декабрь	Выполняется без недостатков

Министерство юстиции отвечает за доработку проекта Постановления Парламента об утверждении Национального плана действий в области прав человека (НПДОПЧ) на 2017-2021 годы. НПДОПЧ представляет собой документ политик национального уровня, он разработан рабочей группой, состоящей из представителей органов центрального публичного управления, гражданского общества и партнеров по развитию, для которых соблюдение прав человека относится к приоритетам деятельности. Приказом министра

³⁵ См. Объявление парламента: <http://www.parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Reuniunidelucru/tabid/106/Id/28/language/ro-RO/Default.aspx>.

юстиции №1056 от 18 ноября 2016 года была создана Рабочая группа по разработке НПДОПЧ.

В силу сложности процесса разработки документа рабочую группу разделили на 5 тематических рабочих подгрупп, сформированных в зависимости от сфер, в которых необходимы вмешательства, и исходя из характера рекомендаций, сформулированных через международные механизмы мониторинга прав человека. Письмом №07/6550 от 20 июня 2017 года Министерство юстиции направило документ для разработки заключений и проведения публичных консультаций³⁶ с национальными учреждениями и гражданским обществом. В связи с институциональными перестановками, предпринятыми в контексте реформы центрального публичного управления, своим письмом №07/11482 от 16 октября 2017 года Минюст потребовал представить по проекту НПДОПЧ повторные заключения в соответствие с новыми институциональными компетенциями и полномочиями.

31 октября 2017 года³⁷ проект Постановления Парламента об утверждении Национального плана действий в области прав человека на 2018-2022 годы (НПДОПЧ) был направлен правительству на рассмотрение. Таким образом, принимая во внимание, что процесс разработки проекта затянулся, были пересмотрены сроки внедрения НПДОПЧ. На нынешнем этапе ход выполнения действия не вызывает беспокойства, однако мы не можем высказаться относительно содержания документа, поскольку обзор рекомендаций, полученных в процессе публичных консультаций, и результаты экспертиз не были обнародованы. Вместе с тем, оценка «Выполняется без недостатков» присваивается за то, что проект передали правительству на утверждение. Присвоенную оценку можно будет впоследствии изменить исходя из содержания документа.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>3.7. Парламент создаст специальную комиссию по контролю и надзору прогресса в деле борьбы с торговлей людьми</i>	<i>Октябрь</i>	<i>Выполняется без недостатков</i>

Судя по информации, предоставленной парламентом, 18 октября с.г.³⁸, тему предупреждения торговли людьми (ТЛ) и борьбы с ней обсудили на платформе парламентского контроля над внедрением законодательства в области предупреждения торговли людьми и борьбы с ней. Его провел председатель парламента, в заседании приняли участие депутаты профильных комиссий, председатель, вице-председатели и другие члены Национального комитета по пресечению торговли людьми и партнеры по развитию. На заседании были озвучены достижения и вызовы в указанной области как в плане расследования и проведения уголовного расследования по делам, связанным с торговлей людьми, так и в плане предупреждения этого явления, оказания помощи жертвам, потенциальным жертвам и свидетелям торговли людьми и их защиты. Обозначенным вызовам надлежит уделять особое внимание.

Кроме того, письмом Секретариата парламента от 3 ноября 2017 года нас проинформировали о том, что распоряжением председателя парламента от 1 ноября 2017 года была создана Парламентская платформа по парламентскому контролю над

³⁶ Доступно здесь: <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192> (№410)

³⁷ Доступно здесь: <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=230> (№196)

³⁸ Доступно здесь: <http://www.antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=94&id=1000&t=/Presa/Stiri-si-Evenimente/Crearea-platfomei-de-control-parlamentar-asupra-implementarii-legislatiei-in-domeniul-prevenirii-i-combaterii-traficului-de-fiinte-umane>

выполнением Закона о предупреждении и пресечении торговли людьми и выполненных в этой сфере действий.

Несмотря на то, что до 22 ноября 2017 года указанное распоряжение председателя парламента недоступно для общественности, действию 3.7. присвоена оценка «Выполняется без недостатков», поскольку такая комиссия/платформа собралась на первое рабочее заседание.

В то же время отметим, что данное действие носит технический и простой характер, поэтому неясно, зачем его включили в подобный документ, раз оно было сформулировано и истолковано властями строго относительно создания комиссии и не имеет какого-либо специфического воздействия.

Действие	Сроки	Этап
3.8. Правительство одобрит Постановление об утверждении Национальной стратегии по предотвращению торговли людьми и борьбе с ней на 2017-2022 годы и Плана действий на 2017-2022 годы	Декабрь	Выполняется без недостатков

Постоянный секретариат Национального комитета по пресечению торговли людьми при Государственной канцелярии отвечает за согласование действий по доработке проекта Постановления Правительства об утверждении Национальной стратегии по предотвращению торговли людьми и борьбе с ней на 2017-2022 годы и Плана действий на 2017-2022 годы.

18 января 2017 года³⁹ была инициирована процедура публичных консультаций по данному проекту. Вместе с тем, судя по информации, предоставленной Постоянным секретариатом Национального комитета по пресечению торговли людьми, в связи с реформой правительства в 2017 году не удалось доработать проект. Соответственно, намечается разработать новую стратегию – уже на 2018-2023 годы и План действий на 2018-2023 годы, которые будут направлены Министерству иностранных дел и европейской интеграции на продвижение.

В настоящее время (до 31 декабря 2017 года) деятельность в указанной сфере проводится на основании Пакета мер по осуществлению приоритетных действий в области предупреждения торговли людьми и борьбы, с ней⁴⁰, который был утвержден распоряжением Премьер-министра №24-04-6083 от 04.08.2017.

Действию 3.8. присваивается оценка «Выполняется без недостатков», поскольку данный проект ранее уже выносился на публичные консультации, а также принимая во внимание, что запланирована разработка новой Стратегии, которая будет рассчитана уже на 2018-2023 годы. Вместе с тем, присвоенную оценку можно будет изменить с учетом содержания, сроков и порядка продвижения указанного проекта.

³⁹ Доступно здесь: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=101&id=845&t=/Transparenta/ANUNT-privind-initierea-procesului-de-consultare-a-proiectului-Hotaratii-de-Guvern-cu-privire-la-aprobarea-Strategiei-nationale-de-prevenire-si-combatere-a-traficului-de-fiinte-umane-pentru-anii-2017-2022-a-Planului-de-actiuni-privind-realizarea-Strategiei-nationale-de-prevenire-si-combatere-a-traficului-de-fiinte-umane-pentru-anii-2017-2019-a-Tabelului-prevederilor-Conventionii-Consiliului-Europei-privind-lupta-impotriva-traficului-de-fiinte-umane-si-a-altor-instrumente-internationale-ratificate-de-catre-Republica-Moldova-si-a-indicatorilor-de-monitorizare-a-acestor-prevederi>

⁴⁰ Доступно здесь: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=101&id=963&t=/Transparenta/Set-de-masuri-privind-realizarea-actiunilor-prioritare-in-domeniul-prevenirii-i-combaterii-traficului-de-fiinte-umane-pana-la-31-decembrie-2017>

Действие	Сроки	Этап
3.9. Правительство одобрит Постановление об утверждении Плана действий на 2017-2020 годы по внедрению Стратегии укрепления межэтнических отношений в Республике Молдова на 2017-2027 годы	Октябрь	Выполнено без недостатков

Проект Постановления Правительства «Об утверждении Плана действий на 2017-2020 годы по внедрению Стратегии укрепления межэтнических отношений в Республике Молдова на 2017-2027 годы»⁴¹ был разработан Бюро межэтнических отношений и был утвержден правительством 15 ноября года.

План действий призван содействовать внедрению Стратегии укрепления межэтнических отношений в Республике Молдова, которую правительство утвердило 30 декабря 2016 года. В частности, План действий предусматривает разработку технико-экономического обоснования создания публичного учреждения по преподаванию румынского языка для взрослого иноязычного населения, разработку исследования о конфигурации вариантов ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств и воздействия на законодательство, разработку правовых рамок для обеспечения права национальных меньшинств на изучение своего родного языка и получение образования на своем родном языке, как того требует ст. 10 ч. (1) и ч. (2) Кодекса об образовании Республики Молдова, а также меры по воспитанию гражданского общества, средств массовой информации и Координационного совета телевидения и радио в плане предупреждения дискриминации и подстрекательства к межэтнической ненависти и т. д., а также борьбы с подобными случаями.

Принимая во внимание содержание Плана действий, выносим действию 3.9. оценку «осуществляется без недостатков». Ее можно будет изменить в зависимости от окончательного текста Постановления Правительства, опубликованного в «Официальном мониторе».

Рекомендации:

- Правительству и НЦЗПД – до начала процедур регистрации проекта в парламенте обеспечить проведение широких консультаций по проектам закона о реформе в области защиты персональных данных и привлечь к ним представителей органов власти, судебной системы, организаций гражданского общества и СМИ;
- Министерству юстиции – усовершенствовать проект закона №450 о пересмотре нормативных рамок о недискриминации и обеспечении равенства, в том числе включив в него полномочие СПЛДОР обращаться в Конституционный суд и непосредственно принять санкции за правонарушения;
- Парламенту – ускорить инициирование процесса утверждения Стратегии развития гражданского общества;
- Постоянному секретариату Национального комитета по пресечению торговли людьми и Министерству иностранных дел и европейской интеграции – ускорить инициирование процесса разработки и публичных консультаций по проекту новой Национальной стратегии по предотвращению торговли людьми и борьбе с ней на 2018-2023 годы и Плана действий на 2018-2023 годы.

⁴¹ Доступно здесь: <http://www.bri.gov.md/index.php?pag=proiecte&opa=view&id=84&start=&>

4. Управление в банковско-финансовом секторе

Обзор общих достижений

Из 8 действий охваченных мониторингом, 2 выполнено без недостатков, 5 выполняются без недостатков и 1 выполняется с недостатками.

Банковский кризис и масштабные кражи, произошедшие в последние годы, практически требуют нового подхода к регулированию национальной финансовой системы и порядку, в котором она способствует оказанию поддержки экономической деятельности. После незамедлительных мер, направленных на стабилизацию ситуации, которые были предприняты в 2015-2016 годы, начался масштабный процесс возвращения украденных активов и улучшения ситуации. В настоящее время этот процесс осуществляется в трех направлениях: (i) реформирование банковского сектора; (ii) усовершенствование законодательства в небанковском финансовом секторе и (iii) гармонизация общих рамок финансовой отчетности. Вместе с тем, перечисленные действия не могут быть выполнены иначе как в соответствии с обязательствами, взятыми страной после подписания Соглашения об ассоциации с Европейским союзом, обязательствами, взятыми в рамках Меморандума с Международным валютным фондом (МВФ), и самым современным и положительным международным наработкам в данной сфере.

Дорожная карта по программе приоритетных реформ предлагает целый ряд действий, которые следует выполнить до конца 2017 года. Они нацелены, прежде всего, на разблокирование ситуации, связанной с приобретением пакетов от акций от крупнейших банков сектора и ряда страховых компаний, гармонизацию некоторых законодательных

актов с Национальным планом действий по внедрению Соглашения об ассоциации⁴² или на активизацию процесса расследования в отношении средств, похищенных из ряда коммерческих банков. Подавляющее большинство предложенных восьми действий находится на продвинутом этапе выполнения, вместе с тем, необходимо активизировать процесс парламентских дебатов с тем, чтобы утвердить предложенные законодательные акты в установленные сроки.

В то же время, хотя одно из действий предполагает контроль государства над процессом расследования банковской кражи и возвращения похищенных активов, спустя три года после этого случая следствие в отношении причастных лиц и юрисдикций, в которые были переведены деньги, не принесло каких-либо ясных и убедительных результатов. Хотя следствие проводится как на внутреннем, так и на внешнем планах, процесс происходит медленно, а это оставляет место для спекуляций и толкований насчет действительного «желания» властей пролить свет на этот случай, который представляет повышенный интерес для общества.

Обзор действий по отдельности

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
4.1. Парламент утверждает новый Закон о деятельности банков	Ноябрь	Осуществляется без недостатков

Подписав Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, Республика Молдова обязалась подчиниться европейским нормам в банковско-финансовой сфере. Таким образом, к наиболее важным этапам относится перенос в национальное законодательство положений III Базельского стандарта в области банковского лицензирования, регламентирования и надзора. В этой связи был разработан и утвержден проект закона о деятельности банков. Этот законодательный акт призван полностью заменить собой нормы Закона о финансовых учреждениях⁴³. Так, во-первых, Закон о деятельности банков представляет собой не что иное как выполнение взятых нашей страной обязательств, а именно перенос в национальное законодательство требований европейских нормативных рамок в области банковского законодательства – пакета «Capital Requirement Directive IV» (CRD IV), который, в свою очередь, обеспечивает перенос положений III Базельского стандарта. Во-вторых, этот нормативный акт нацелен на укрепление законодательных рамок, применимых к банкам не только в процессе пруденциального надзора, в частности, капитал, менеджмент рисков или качество активов, а идет гораздо дальше, затрагивая аспекты корпоративного управления, режим санкций или же качество состава акционеров и менеджеров, то есть элементы, которые в нашей стране оказались проблемными. Не в последнюю очередь новые требования направлены на улучшение способности банковского сектора поглощать шоки и возможные потери с помощью управления рисками на высоком уровне и в условиях надежного корпоративного управления.

В то же время с помощью инструментов надзора и повышения ответственности закон преследует цель предупредить возможные новые кражи или манипулирующие действия в банковском секторе. Нельзя более допускать, чтобы чрезмерные риски, которые берут на себя банки, потери, вызванные хищениями или обусловленные плохим качеством менеджмента, переносили на плечи налогоплательщиков. Необходимость повысить

⁴² Национальный план действий по внедрению Соглашения об ассоциации Республика Молдова – Европейский союз на 2017 – 2019 годы, <http://dcfta.md/uploads/0/images/large/plan-de-actiuni-ro.pdf>

⁴³ Закон №550 о финансовых учреждениях от 21.07.1995

ответственность банков, менеджеров и акционеров за осуществляемую деятельность и за результаты деятельности представляет собой общий подход на мировом уровне, а Республика Молдова не может оставаться в стороне. В этих условиях новые законодательные рамки, регламентирующие банковский сектор, могут дать надежду на то, что случаи, подобные произошедшим в 2014-2015 годы, не повторятся. Стоит отметить в этой связи, что старый закон, то есть Закон о финансовых учреждениях, в которые поправки и изменения вносили десятки раз, доказал свои пределы и уже не в состоянии гарантировать здоровую банковскую среду.

Но и так ответственность за события, происходившие в период кризиса, никак нельзя отнести на счет нормативных рамок, существовавших на тот момент. Проблема заключается скорее в порядке применения и внедрения соответствующих нормативных рамок. Таким образом, каким бы хорошим ни казался закон, он не может гарантировать, что события, подобные тем, которые привели к кризису, не повторятся, а это предполагает, что должна существовать настоящая воля соблюдать правовые рамки и применять их.

В конечном счете, принимая во внимание, что принятый в окончательном чтении нормативный акт переносит без искажения самые новые и успешные европейские практики, связанные с банковской деятельностью, а также благодаря тому, что процесс утверждения завершили в установленные сроки и был обеспечен широкий консенсус заинтересованных сторон, констатируем, что это действие осуществлено без недостатков.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
4.2. Парламент утвердит пакет законов о внесении изменений и дополнений в законодательство (смежное законодательство) в соответствии с новым Законом о деятельности банков	Декабрь	Выполняется без недостатков

После принятия нового Закона о деятельности банков возникла необходимость в гармонизации целого пакета нормативных и законодательных актов, сопутствующих банковской деятельности, для того, чтобы согласовать их с новым законом. В этом смысле НБМ разработал проект закона о внесении изменений и дополнении в некоторые законодательные акты. Такой шаг был предпринят в ответ на необходимость согласовать нормативные рамки, сопутствующие деятельности банков, с новыми понятиями, предусмотренными новым банковским законом. Таким образом, предстоит внести изменения и дополнения в ряд законодательных актов, такие как Закон об НБМ⁴⁴, Закон об оздоровлении банков и банковской резолюции⁴⁵, Закон об акционерных обществах⁴⁶ и т. д. Процесс консультаций с заинтересованными лицами, государственными органами и учреждениями начался в августе 2017 года, затем проект предстояло доработать, а потом направить правительству на утверждение и передачу парламенту. В то же время, принимая во внимание, что сроком реализации был установлен декабрь с. г., а закон о банковской деятельности должен был вступить в силу в январе 2018 года, констатируем, что данное действие необходимо в обязательном порядке завершить до декабря с. г.

⁴⁴ Закон №548 о Национальном банке Молдовы от 21.07.1995

⁴⁵ Закон №232 об оздоровлении банков и банковской резолюции от 03.10.2016

⁴⁶ Закон №1134 об акционерных обществах от 02.04.1997

Действие	Сроки	Этап
4.3. Парламент утверждает Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Закон о рынке капитала, Закон о финансовых учреждениях) (касающиеся отчуждения банковских акций))	Ноябрь	Выполняется без недостатков

Результаты банковского кризиса 2014-2015 гг., которые выражаются в огромном объеме похищенных средств и невозможности незамедлительно повысить уровень ответственности тех, кто совершил соответствующие деяния, вынесли на первый план порядок владения значительной частью обществ, которые считаются представляющими публичный интерес, в частности банков и страховых компаний. Хотя теоретически преобладают так называемые иностранные инвесторы, немалая часть акционеров это на самом деле наши сограждане, которые утаили свою собственность, спрятав ее в оффшорных юрисдикциях или же передав фиктивным лицам, не соответствующим нынешним требованиям в области прозрачности, репутации и финансового качества. Так, принимая во внимание положение дел в том, что касается состава акционеров во многих банках и страховых компаниях, а также с целью реструктуризации инвестиций в их уставный капитал, Национальная комиссия по финансовому рынку (НКФР) разработала проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон о рынке капитала⁴⁷ и Закон о финансовых учреждениях.

Этот законодательный акт нацелен на укрепление полномочий Национальной комиссии по финансовому рынку (НКФР) по управлению рисками, связанными с аннулированием, выпуском и продажей акций, которыми владеют без соблюдения требований о качестве акционеров банков. Если нормативный акт будет принят, тогда будет введена последовательная процедура продажи новых акций, выпущенных банками. Такая процедура четко определит критерии установления цены на акции, вынесенные на продажу, сроки продажи и условия их продления, а также порядок выплаты компенсаций бывшим акционерам. Эти усовершенствования законодательства призваны устранить препятствия, возникшие в случае пакетов акций ряда банков (КБ «Moldindconbank», КБ «Moldova-Agroindbank»), которые были выставлены на продажу, но которые не соответствуют всем условиям, чтобы привлечь стратегических инвесторов «хорошего качества». Кроме того, в действии 4.5. настоящей Дорожной карты предложен аналогичный концепт и для сферы страхования.

В настоящее время проект вынесен на дебаты в парламентских комиссиях и ожидается его представление на пленарном заседании парламента. В то же время, учитывая ограниченный срок, который остался для реализации этого действия, и тот факт, что не была завершена вся процедура законодательного утверждения, констатируем, что необходимо активизировать данный процесс для ее выполнения в установленные сроки.

Действие	Сроки	Этап
-----------------	--------------	-------------

⁴⁷ Закон №171 о рынке капитала от 11.07.2012.

4.4. Парламент утвердит Закон о небанковских кредитных организациях	Декабрь	Выполняется без недостатков
--	----------------	------------------------------------

Для укрепления процесса регулирования и надзора небанковской финансовой деятельности НКФР еще в 2012 году разработала и продвигала проект закона о небанковских кредитных организациях. Принимая во внимание, что на тот момент не удалось добиться консенсуса, необходимого для утверждения данного проекта, его впоследствии сняли с повестки парламента. Вместе с тем, нынешнее положение дел в банковском секторе и тенденция к «миграции» спроса на кредиты в сторону небанковских кредитных организаций, в частности, компаний по микрофинансированию и лизинговых компаний, практически требуют выбрать новый подход и новое видение относительно данного сектора, в частности, в том, что касается регулирования, предупреждения чрезмерных рисков и защиты потребителей.

Хотя объем кредитов, выданных отечественными банками, сократился за последние 2 года более чем на 10%, объем финансирования, предоставленного через небанковские финансовые учреждения, отличался противоположным трендом, то есть, увеличился не менее чем на 30%. Эта динамика привела к тому, что удельный вес небанковских займов составляет порядка 20% в общем объеме финансирования, предоставленного финансовой системой, что в два раза выше уровня, который был зарегистрирован до кризиса.

В то же время, принимая во внимание также взаимосвязь двух секторов и перспективу сохранения финансовой стабильности, важно четко определить роль НКФР не только в плане «мониторинга» небанковского финансового сектора, но и в плане эффективного «надзора» над ним. Кроме того, учитывая разнообразие заемных механизмов (микрокредитование, лизинговая деятельность, заемные ассоциации), для униформизации рамок регулирования и надзора, предлагаем понятие «небанковские кредитные организации».

Так, для достижения этих целей в течение 2017 года НКФР пересмотрела ранее предложенный проект о небанковских кредитных организациях, а также весь процесс консультаций и представления заключений. Таким образом, в настоящее время новый законопроект заручился в конечном итоге консенсусом со стороны всех причастных сторон, был одобрен правительством и поступил в парламент для обсуждения и утверждения.

Действие	Сроки	Этап
4.5. Парламент утвердит Закон о внесении изменений и дополнений в Закон №407/2006	Ноябрь	Осуществляется без недостатков

Проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон №407 о страховании от 21.12.2006 призван дополнить ст. 29 закона, которая касается существенного участия (существенные акционеры или лица, оказывающее существенное влияние на управление страховщика (перестраховщика)). Таким образом, внесенные изменения предлагают исчерпывающие регламентации и подробности насчет этапов и процедур аннулирования, выпуска и продажи частей, которыми владеют без соблюдения требований о качестве акционеров в капитале страховщика/перестраховщика. Кроме того, Закон о страховании дополняется нормами, аналогичными закрепленным в Законе о финансовых учреждениях,

согласно которым лица, что лица, в отношении которых применялись запретительные меры, уже не могут прямым или косвенным образом владеть новыми акциями соответствующего страховщика/перестраховщика, а также других страховщиков/перестраховщиков. Проект закона был одобрен правительством (Постановление Правительства №656 от 23.08.2017), а в ходе состоявшегося 23 ноября 2017 года заседания его утвердили в окончательном чтении.

Кроме того, хотя процесс усовершенствования законодательства, сопутствующего страховому сектору, активный, а в его ходе в основной для данной сферы закон периодически вносятся поправки, тем не менее, стоит отметить, что для осуществления подлинной реформы и обеспечения ускоренного развития необходимо разработать новый закон, который будет включать самые успешные и новые практики в этой области (к примеру, механизм оздоровления и резолюции, инструмент действенного повышения ответственности менеджеров и акционеров и т. д.). Таким образом, с точки зрения более масштабной реформы законодательных рамок, регулирующих рынок страхования, будущий закон должен соответствовать логике внедрения обязательств, взятых при подписании СА, в частности, внедрению режима Solvency II в страховую деятельность.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
4.6. Парламент утверждает новый Закон о бухгалтерском учете, в который будут перенесены директивы ЕС 2017-2022	Декабрь	Выполняется без недостатков

Чтобы обеспечить перенос Директивы 2013/34/ЕС, Министерство финансов разработало проект нового закона о бухгалтерском учете. Его цель – установление юридических рамок, общих требований и механизма регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в Республике Молдова в соответствии с нормами и практикой ЕС. Проект закона о бухгалтерском учете был одобрен правительством на состоявшемся 8 июня 2017 года заседании (Постановление Правительства №457 от 21.06.2017) и был передан парламенту на обсуждение и утверждение. Затем, 13 июля года в ходе заседания парламента его приняли в первом чтении.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
4.7. Парламент утверждает новый Закон об аудите финансовых ситуаций, в который будут перенесены директивы ЕС	Декабрь	Выполняется без недостатков

Подписав Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, Республика Молдова взяла на себя обязательство перенести в национальное законодательство нормы общеевропейского законодательства в области корпоративной финансовой отчетности. Для выполнения этого обязательства в сфере аудита финансовых ситуаций в отечественное законодательство предстоит перенести Директиву 2006/43/ЕС Европейского парламента и Совета от 17 мая 2006 года по обязательному аудиту годовой и консолидированной отчетности. В этом смысле Министерство финансов разработало проект закона об аудите финансовых ситуаций, цель которого – установить юридические рамки организации аудита субъектами аудита, регулировать осуществление профессии аудитора, а также специфические требования к аудиту субъектов публичного интереса

согласно нормам и практике ЕС. Правительство одобрило проект закона (Постановление Правительства №792 от 11.10.2017), затем на состоявшемся 2 ноября с. г. заседании парламент принял его в первом чтении.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
4.8. Правительство и парламент создадут межинституциональную платформу (в которую войдут, в том числе, НБМ, Генпрокуратура, НКФР и пр.) для мониторинга и контроля государством процесса расследования банковской кражи и возвращения похищенных активов как на международном уровне (Kroll), так и на национальном	Сентябрь	Выполняется с недостатками

Банковский кризис 2014-2015 годов, обусловленный массовым хищением средств посредством нескольких коммерческих банков, обернулся серьезными имиджевыми последствиями для банковской среды и усугублением недостатков общего механизма финансового посредничества. Несмотря на следствие, начатое как на внутреннем плане, так и на внешнем, расследования насчет кражи миллиарда и возвращения похищенных денег до настоящего времени не принесли по-настоящему ощутимых результатов. Таким образом, хотя в суд были направлены многие резонансные дела (к примеру, дела Филата, Платона, Шора), те, кого однозначно обвиняют в причастности к таким действиям, еще не были осуждены, а похищенные средства возвращаются только за счет ликвидации трех банков (КБ «Banca de Economii», КБ «Banca Socială» и КБ «Unibank») и продажи принадлежавших им активов. В то же время для определения механизмов, которые привели к хищению, и налаживания рабочих партнерств с международными органами был продлен договор с детективной компанией «Kroll», действия которой ориентированы на внешнем плане на выявление активов, приобретенных с помощью похищенных средств, и их последующее возвращение с помощью легальных процессов. Таким образом, из сообщений, обнародуемых периодически, можно констатировать, что существовала крупная группа компаний, которые согласовано организовали схему хищения из нескольких банков путем получения сомнительных кредитов. Подробности об этом механизме и причастных лицах будут представлены в рамках отчета «Kroll 2», который, с нашей точки зрения, следует обнародовать в той мере, в которой он действительно не навредит интересам и ходу следствия.

На внутреннем плане с целью активизации процесса расследований было принято решение создать межинституциональную платформу для мониторинга и контроля государством процесса расследования банковской кражи и возвращения похищенных активов. Так, на состоявшемся 18 сентября текущего года заседании Постоянного комитета по мониторингу дел повышенного общественного значения утвердили состав платформы, в которую должны войти парламент, правительство, НБМ, Генеральная прокуратура, НЦБК, НКФР, а также другие учреждения, которые будут взаимодействовать с целью эффективного управления последствиями банковской кражи. Хотя удалось найти решение для формализации этой платформы (подписание протокола между задействованными учреждениями), не существует каких-либо ставших достоянием общественности информации о встречах, решениях либо результатах данной платформы, а внутреннее расследование банковской кражи не продвигается и не приносит ясных результатов, поскольку данный процесс постоянно затягивают и ориентируют на результаты отчета «Kroll 2».

Более того, ряд поправок, предложенных в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс или Кодекс о правонарушениях⁴⁸, которые предполагают приостановление исполнения наказания в виде лишения свободы за определенные банковские преступления, вызывают еще больше сомнений относительно желания привлечь виновных к ответственности. В частности, в контексте так называемого «*значительного улучшения инвестиционного климата, привлечения иностранных инвестиций и уменьшения давления на деловую среду, оказываемого силовыми ведомствами*», предложено новое основание для освобождения от уголовной ответственности за 48 преступлений, в том числе за преступления, касающиеся рынка ценных бумаг, ценных бумаг, нарушения прав акционеров и конкуренции. Также предлагают освободить от уголовной ответственности, если преступление было совершено впервые, а лицо возместило ущерб и выплатило в государственный бюджет в двукратном размере максимальную величину штрафа, предусмотренного Уголовным кодексом за соответствующее нарушение. Освобождение от уголовной ответственности лиц, причастных к мошенническому кредитованию, неэффективному управлению банками, означает на деле, что лица, виновные в банковских кражах, не будут нести уголовное наказание, если выплатят в государственный бюджет определенную денежную сумму. Введение подобных поправок в настоящее время серьезно усложнит надлежащее расследование банковской кражи, так как воздействие случившегося заметно во многих направлениях и его сложно оценить по-настоящему.

Рекомендации:

После незамедлительных мер, направленных на стабилизацию банковского сектора, которые были предприняты в 2015-2016 годы, процесс реформы национальной финансовой системы продолжается – происходит внедрение обязательств, взятых при подписании соглашения об ассоциации с ЕС. При этом отмечаются усилия, направленные на обеспечение легальных юридических рамок для привлечения стратегических инвесторов в банки и страховые компании, находящиеся под специальным режимом надзора или управления. Это тоже является элементом, способным поддержать начатые реформы. В то же время, спустя три года после совершенного в банковском секторе хищения расследования, направленные на выявление украденных средств и причастных лиц, не принесли каких-либо ясных результатов. Так, для продолжения темпов реформ в финансовом секторе рекомендуем на ближайшее время учреждениям, которые задействованы в этот процесс, согласовывать свои действия и сплотить усилия для своевременного выполнения обозначенных действий. Для достижения указанной цели поддерживаем следующие рекомендации:

- Интенсификация законодательного процесса для своевременного выполнения действий, запланированных на ноябрь, а именно для утверждения поправок, предложенных к Закону о страховании и Закону о рынке капитала;
- Активизация действий, необходимых для эффективного функционирования макропруденциального национального органа (Национальный комитет по финансовой стабильности), а именно утверждение закона об его деятельности. В связи с тем, что в отношении многих действий, нацеленных на реформирование, зачастую не удается достигнуть широкого консенсуса всех задействованных учреждений, данный орган представляет собой самую доступную платформу для дебатов и быстрого поиска решений;
- Повышение – в легальных пределах – уровня прозрачности проведения уголовного преследования для расследования банковских краж. Информирование широких

⁴⁸ Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, разработанный и выдвинутый Министерством юстиции, разместили на сайте ведомства для консультаций в конце октября; его предстоит направить правительству на утверждение и сбор заключений. http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/octombrie/PL311017.pdf

кругов общественности позволит повысить доверие общественности в правильность предпринятых мер;

- Исключение любых попыток внести изменения в уголовное законодательство в контексте расследования банковских краж. Освобождение от уголовной ответственности лиц, причастных к мошенническому кредитованию либо к неэффективному управлению банками, серьезно усложнит надлежащее расследование банковской кражи, а также привлечение виновных к ответственности.
- Обеспечение необходимой (политической) поддержки и внедрение новых нормативных и законодательных актов, утвержденных в банковско-финансовой сфере, что способно в полной мере обеспечить достижение поставленной цели, а именно наличие стабильной финансовой системы, которая эффективно поддерживает деятельность экономических агентов и частных потребителей.

5. Улучшение инвестиционного климата и деловой среды

Обзор общих достижений

Из 10 охваченных мониторингом действий 4 выполнены без недостатков, 1 выполнено с недостатками, 1 выполняется с недостатками, 3 выполняются без недостатков и 1 не было инициировано.

В отчетный период выполнено немало действий, направленных на упрощение деятельности хозяйствующих субъектов. Так, к основным достижениям относятся внесение поправок в Трудовой кодекс, сокращение числа разрешительных документов, а также утверждение нового Закона об энергетике. Кроме того, предприняты меры, направленные на упрощение процедуры представления отчетности экономическими агентами, хотя необходима и гармонизация нормативных рамок с новыми правовыми нормами. Наряду с этим утвержден закон о государственном и муниципальном предприятии, хотя новые нормы насчет прозрачности недостаточны. С другой стороны, действия, требующие значительных и упорных усилий, пока еще только выполняются. Речь идет, к примеру, о внедрении институциональной реформы в области государственного контроля. С другой стороны многие действия, требующие значительных и упорных усилий, пока еще только выполняются. Речь идет, к примеру, о внедрении институциональной реформы в области государственного контроля. Однако другие действия находятся лишь на начальном этапе. Так, на уровне учреждений была инициирована разработка поправок в Закон о государственных закупках и Закон частно-государственном партнерстве. Кроме того, разработан проект закона об энергетической эффективности, который хотя и означает положительные подвижки в области энергоэффективности, все же вызывает определенную обеспокоенность насчет обеспечения интересов конечных потребителей, поиска финансовых ресурсов для обновления жилого сектора или насчет рисков, с которыми сопряжено невнедрение смежного законодательства. Законопроект доступен на странице particip.gov.md, но его не выложили на странице парламента в категории «Рассматриваемые акты» («Acte în proces de examinare»). Кроме того, утвержден целый ряд мер, необходимых для запуска строительства трубопровода Унгень-Кишинэу, а отбор компании, которая будет заниматься сооружением инфраструктуры, запланирован на ноябрь-декабрь.

Обзор действий по отдельности

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>5.1. Парламент утвердит изменения и дополнения в Трудовой кодекс для его гармонизации с современными требованиями рыночной экономики, а также для улучшения деловой среды и инвестиционного климата</i>	<i>Июль</i>	<i>Выполнено без недостатков</i>

Проект закона о внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Молдова (№154- XV от 28.03.2003) был принят парламентом 24.07.2017⁴⁹. Цель изменений в Трудовой кодекс – улучшить инвестиционный климат путем либерализации договорных отношений между работодателем и работником. К главным изменениям относятся: сокращение продолжительности дополнительного неоплачиваемого отпуска по уходу за ребенком с шести лет до четырех, право работодателя увольнять работника даже после одного грубого нарушения трудовых обязанностей, а также увольнять лиц, достигших пенсионного возраста, но с возможностью вновь принять на работу на определенный срок.

Поправки в Трудовой кодекс обусловлены последними изменениями на отечественном рынке труда. Так, предоставление женщинам возможности находится в дополнительном неоплачиваемом отпуске по уходу за ребенком до достижения им шести лет привело к тому, что в последние годы уровень занятости среди молодых женщин значительно снизился⁵⁰. Таким образом, сокращение срока этого отпуска призвано стимулировать более активное участие женщин на рынке труда.

Возможность приостановления договорных обязательств между работодателем и лицом, которое достигло пенсионного возраста, откроет для молодых более широкие возможности трудоустройства. В то же время такая мера станет для лиц пенсионного возраста стимулом инвестировать в собственный капитал, чтобы быть привлекательными для работодателя.

Проект утвердили 24.07.2017, но президент отказался промульгировать его. Глава государства вернул законопроект в парламент с предложениями насчет изменений. После пересмотра парламент повторно принял законопроект (19.09.2017), но не внес никаких изменений в текст, который был утвержден вначале.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>5.2. Парламент утвердит Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (для утверждения нового Перечня разрешительных документов и сокращения числа лицензий и разрешительных документов)</i>	<i>Октябрь</i>	<i>Выполнено без недостатков</i>

Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения вынесли на

⁴⁹ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/3824/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵⁰ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1177-reforma-concediu-copii>

публичные консультации 2 февраля 2017 года⁵¹, а затем приняли в окончательном чтении на состоявшемся 21 сентября 2017 года пленарном заседании⁵².

Изменения были внесены для того, чтобы уменьшить нынешнее бремя на деловую среду, а также для повышения эффективности расходов и усилий в процессе регулирования путем разрешений, в том числе путем лицензий. Документ предусматривает исключение из всей законодательной системы около 140 разрешительных документов (в том числе 18 лицензий), при этом исключение около 90 разрешительных документов самым непосредственным образом повлияет на деловую среду (по некоторым оценкам, их исключение позволит частному сектору добиваться ежегодной экономии в размере 43,6 млн. MDL, а государственному – в размере 18,4 млн. MDL). Следует отметить, что правовые рамки пересматриваются для внедрения механизма «единого окна» на национальном уровне, что является предварительным условием для включения разрешительных документов и лицензий в платформу единого электронного окна.

В то же время наряду с регламентациями, предложенными для повышения эффективности данной сферы, настоятельно необходимо пересмотреть и оптимизировать существующие на институциональном уровне процессы, так как в некоторых случаях сохраняется тенденция отдельных органов вводить новые разрешительные документы, поскольку соответствующие учреждения еще не готовы применять другие современные механизмы надзора, сбора информации и обмена информацией⁵³. Для борьбы с этим явлением, а также непосредственно для достижения общей цели необходим систематизированный и стандартизированный подход ко всему процессу регулирования с помощью разрешительных документов, исключив дискреционный подход/ дискреционные принципы каждого отдельного учреждения, когда ими применяются различные критерии при определении случаев, когда такие документы необходимы.

Действие	Сроки	Этап
5.3. Парламент утверждает проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (упрощение процедуры отчетности экономических агентов – единый отчет)	Июль	Выполнено без недостатков

Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (внедрение единого отчета FSIC16 о зарплатных выплатах) был вынесен на публичные консультации⁵⁴ 13.05.2016 и был принят в окончательном чтении 30 июня 2017 года (Закон №123 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты). Цель документа – упростить процесс отчетности, касающейся зарплатных выплат и сопутствующих налогов, а также некоторые аспекты трудовых отношений путем объединения пяти отчетов, представляемых в НМСК, НКСС и Государственную налоговую службу, в единый отчет, которым будет управлять Государственная налоговая служба.

Для внедрения новых положений Министерство финансов утвердило Приказ №126 от 04.10.2017 об утверждении типового бланка (Форма IPC18) «Отчет об удержании

⁵¹ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3878>

⁵² <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3795/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵³ Отмечается неуклонная тенденция со стороны публичных органов к увеличению числа разрешительных документов. К примеру, в ходе проведенного в 2015 году исследования установлено свыше 416 разрешительных документов и лицензий. Для сравнения в 2011 году первая версия перечня содержала 273 разрешительных документа и около 50 лицензий. Таким образом, всего за 4 года число разрешительных документов и лицензий увеличилось примерно на 100 актов.

⁵⁴ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3166>

подходного налога, начисленных взносов обязательного медицинского страхования и взносов государственного обязательного страхования» и Инструкции о порядке заполнения указанного бланка. В то же время в связи с заменой бланков отчетности необходимо привести все нормативные рамки (в том числе Постановление Правительства №697 от 22.08.2014) в соответствие с новыми правовыми положениями в смысле исключения дублирующихся норм.

Действие	Сроки	Этап
5.4. Парламент утвердит пакет законов по внедрению институциональной реформы в области государственного контроля предпринимательской деятельности	Июль	Выполняется без недостатков

Вследствие изменений, внесенных Законом №230 от 23 сентября 2016 года в Закон №131 о государственном контроле предпринимательской деятельности от 8 июня 2012 года, было исключено дублирование проверок на основе одних и тех же критериев риска и было сокращено число органов, занимающихся проверкой предпринимательской деятельности, с 58 до 18. Для того чтобы добиться заявленной цели, необходимо гармонизировать действующее законодательство с новыми правовыми требованиями. Так, для достижения этой цели, разработан и вынесен на публичные консультации целый ряд законопроектов о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, призванных обеспечить гармонизацию законодательных актов, регламентирующих контрольную деятельность следующих субъектов (хотя их пока и не утвердили):

- Государственной инспекции по техническому надзору и Инспекции по охране окружающей среды⁵⁵;
- Таможенной службы, Государственной налоговой службы, Морского агентства, Органа гражданской авиации, Национального агентства автомобильного транспорта⁵⁶;
- Национального агентства по безопасности пищевых продуктов, Агентства по надзору за рынком и непродовольственными продуктами и Государственной инспекции труда⁵⁷.

В то же время стоит отметить, что хотя нормативные акты насчет создания, реорганизации или оптимизации данных структур были приняты⁵⁸, предстоит приложить последовательные усилия для разработки и ряда нормативных актов (новых регламентов/положений) или других нормативных актов, регламентирующих их деятельность. Таким образом, важно, чтобы на данном этапе нормы, включенные в новые акты, не противоречили целям, которые были обозначены в результате утверждения поправок к правовым рамкам.

⁵⁵ <http://particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=4104>

⁵⁶ <http://particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=4136>

⁵⁷ <http://particip.gov.md/projectview.php?l=ro&idd=3994>

⁵⁸ Постановление Правительства №886 от 01.11.2017 о создании Инспекции по техническому надзору, Постановление Правительства №887 от 01.11.2017 о создании Инспекции по охране окружающей среды, Постановление Правительства №888 от 01.11.2017 о реорганизации некоторых юридических лиц (касается Национального агентства по безопасности пищевых продуктов и Агентства по защите потребителей и надзору за рынком), Постановление Правительства №889 от 01.11.2017 об оптимизации структуры и численности некоторых органов, наделенных функциями контроля и надзора (касается Государственной инспекции труда, Национального агентства автомобильного транспорта, Органа гражданской авиации, Морского агентства, Национального агентства по обеспечению качества в профессиональном образовании, Национального агентства по безопасности пищевых продуктов, Агентства по техническому надзору, Агентства по защите потребителей и надзору за рынком, Инспекции по охране окружающей среды, Национального агентства общественного здоровья).

Действие	Сроки	Этап
5.5. Парламент утверждает Закон о государственном предприятии и муниципальном предприятии	Ноябрь	Выполнено с недостатками

Проект закона о государственном предприятии и муниципальном предприятии в пересмотренной редакции утвержден во втором чтении в ходе пленарного заседания, которое состоялось 23 ноября 2017 года, а в первом его рассмотрели на пленарном заседании, созванном 6 октября 2017 года⁵⁹ (предыдущую редакцию отклонили на пленарном заседании, состоявшемся 3 ноября 2016 года). Документ разместили на веб-странице Министерства экономики 28 декабря 2016 года, хотя объявление об инициировании разработки проекта там отсутствует.

Пересмотренная редакция содержит теперь нормы, которые касаются недопущения отчуждения имущества, отнесенного к публичной сфере государства, и имущества социального назначения, а также устанавливает 24-месячный срок на реорганизацию ГП и МП в акционерные общества либо публичные учреждения. Кроме того, в процессе продвижения документа были дополнены нормы, связанные с проведением аудита, были введены критерии отбора управляющего, а также были добавлены условия, в которых к нему могут применяться санкции в случае неэффективного управления данными предприятиями.

Хотя цель документа – модернизировать правовые рамки в соответствующей сфере, тем не менее, положений насчет прозрачности в документе недостаточно, поэтому целесообразно дополнить регуляторные нормы, которые будут стимулировать усилия экономических единиц по представлению внешней отчетности о достигнутых результатах (руководства по внешней коммуникации, типовые бланки отчетности, веб-страница для централизации информации и т. д.) в соответствии с наилучшей практикой корпоративного управления. Более того, те же элементы прозрачности остаются неясными и в случае закупок товаров, работ и услуг, которые осуществляют данные предприятия. Так, хотя в новый закон включили отсылки на Типовой регламент (который впоследствии будет утвержден правительством), этого может оказаться недостаточным, если учесть недостатки, существующие в данной сфере и требующие гораздо более масштабного вмешательства со стороны государства.

Действие	Сроки	Этап
5.6. Правительство внесет изменения в Постановление №875/2014 об утверждении Положения о финансовом мониторинге государственных предприятий/муниципальных предприятий и коммерческих обществ с полностью или преимущественно публичным капиталом	Декабрь	Выполняется с недостатками

Был разработан проект Постановления Правительства о внесении изменений и

⁵⁹ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeacteleislative/tabid/61/LegislativId/3840/language/ro-RO/Default.aspx>

дополнений в Постановление Правительства №875 от 21 октября 2014 года. Данный документ вынесли на публичные консультации на сайте Министерства финансов 19 июля 2017 года⁶⁰.

Проект разработали для того, чтобы гармонизировать содержание Положения о финансовом мониторинге государственных предприятий/муниципальных предприятий и коммерческих обществ с полностью или преимущественно публичным капиталом с рекомендациями Счетной палаты, изложенными в Постановлении №3 от 25 февраля 2016 года. Вместе с тем, рекомендации Счетной палаты учли лишь частично, поскольку правительство приступило к реформе публичного управления, в соответствии с которой управление и разгосударствление всей публичной собственности относится к компетенции Агентства публичной собственности, подведомственного правительству; это же агентство осуществляет и функцию учредителя единиц с государственным капиталом

Следовательно, рекомендации Счетной палаты относительно улучшения процесса финансового мониторинга единиц с государственным капиталом в связи с переходом к централизованной модели их управления были сочтены нецелесообразными, а вернуться к ним предстоит после доработки порядка управления единиц с государственным капиталом.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>5.7. Парламент утвердит Закон об энергетике в соответствии с рекомендациями Секретариата Энергетического сообщества</i>	<i>Ноябрь</i>	<i>Выполнено без недостатков</i>

Действие выполнили без недостатков и досрочно (в Дорожной карте сроком выполнения действия был обозначен ноябрь). До разработки настоящего отчета Секретариат Энергетического сообщества не обнародовал никаких замечаний относительно принятого закона. Проект закона об энергетике, разработанный в течение 2016 года при содействии Секретариата Энергетического сообщества, был принят в окончательном чтении в сентябре 2017 года. Вместе с тем, 20 сентября 2017 года президент отказался промульгировать закон. Он сослался на то, что Национальное агентство по регулированию в энергетике получит финансовую автономию, и что следует установить потолок для заработной платы руководителей государственных предприятий на уровне не более 60 тыс. MDL. Документ вернули парламенту на пересмотр и повторное утверждение, при этом у президента уже нет возможности вновь отклонить его. Новый закон об энергетике предусмотрен обязательствами страны перед внешними партнерами, в частности перед Энергетическим сообществом, и играет значительную роль в деле укрепления политической и финансовой независимости регулятора. В конечном счете, после повторного утверждения закона 21 сентября 2017 года, президент промульгировал его – произошло 10 октября 2017 года.

Новый закон упраздняет Закон №1525 об энергетике, принятый в 1998 году. В общих чертах, новый закон соответствует рекомендациям, сформулированным внешними партнерами и гражданским обществом, которые были призваны укрепить политическую, функциональную и финансовую независимость регулятора – НАРЭ. Однако функциональная независимость частично ограничена тем, что Положение о деятельности НАРЭ должно быть утверждено парламентом. Уточнены полномочия НАРЭ по надзору за

⁶⁰ <http://mf.gov.md/ro/content/modificarea-%C8%99i-completarea-hg-nr-875-din-21-octombrie-2014>

энергетическим рынком, продвижению состязания и борьбе с монополией, что было достигнуто в результате выполнения законодательства в области конкуренции. Новый закон вводит более инклюзивную практику оценки кандидатов на должность директоров НАРЭ. Таким образом, закон однозначно предусматривает возможность участия представителей ЕС, Энергетического сообщества, а также экспертов в энергетической области в качестве членов-наблюдателей.

Вместе с тем, отсутствует указание насчет четкого механизма оценивания (этап интервью), который играет решающую роль в процессе объективного отбора кандидатур. Кроме того, критерии смещения с должности директоров, которые касаются констатирующих документов Национального органа по неподкупности (НОП) и статуса несовместимости, открывают возможности для произвольного толкования, в частности, если на деятельности НОП сказывается политический фактор. Стоит отметить, что закон наделяет НАРЭ прерогативой утверждать собственный бюджет и исключает предыдущую практику утверждения бюджета парламентом. Предоставленная бюджетная автономия «выравнивается» обязательством публиковать ежегодные финансовые отчеты, проверяемые зарубежными аудиторскими компаниями, и аудитированием финансовой ситуации Счетной палатой с последующим представлением в парламенте. Инновационность закона состоит в том, что в нем прописана обязанность НАРЭ способствовать внедрению международных обязательств Молдовы, в частности, по отношению к Договору Энергетического сообщества. Вместе с тем, надлежащее внедрение нового закона будет зависеть от гармонизации и адекватного применения правительством и НАРЭ первичных и вторичных правовых рамок на протяжении следующих 12 месяцев, а также от уровня профессионализма, прозрачности и фактической независимости НАРЭ от политического фактора.

Действие	Сроки	Этап
5.8. Правительство разработает и представит парламенту проект закона об энергетической эффективности	Декабрь	Выполняется без недостатков

Министерство экономики и инфраструктуры представило проект закона об энергетической эффективности на публичные консультации 19 мая 2017 года. Законопроект был разработан в рамках проекта технической помощи «Укрепление потенциала Министерства экономики в области энергетической эффективности и возобновляемой энергии», при финансовой поддержке Шведского агентства по международному сотрудничеству и развитию (SIDA). Хотя Правительство разработало проект и вынесло его на консультации, документ пока еще не был включен в список законодательных актов, находящихся на рассмотрении в парламенте⁶¹.

Новый закон заменяет существующие правовые рамки в области энергоэффективности (Закон №142 об энергоэффективности от 02.07.2010). Он позволяет перенести в национальное законодательство нормы Директивы 2012/27/ЕС, которая направлена на усовершенствование энергоснабжения, устойчивого развития производства энергии, активизации рынка энергетических услуг и смягчения неблагоприятных последствий на окружающую среду. На первый взгляд после утверждения новое законодательство позволяет стимулировать меры в области энергоэффективности, определять дополнительные операциональные и финансовые инструменты и актуализировать

⁶¹ Последний раз страницу парламента проверили 8 ноября 2017 года.

обязательства операторов, которые действуют на энергетическом рынке. Предложенное законодательство содержит ряд новых норм, как то: i) реструктуризация прежних институциональных рамок – создание Национального института устойчивой энергии (слияние Агентства по энергоэффективности с Фондом энергоэффективности; ii) введение схем обязательств в области энергоэффективности («вклады» со стороны операторов); iii) обязательные критерии энергоэффективности в области государственных закупок (стоимость – качество – энергоэффективность); iv) улучшение энергетических аудитов и обязательное проведение раз в четыре года энергетического аудита в случае крупных проектов, в том числе проектам в области энергоэффективности, реализуемым за счет публичных денег; v) гармонизация принципов отчетности и значимой статистики (отопление, охлаждение, когенерация), применение договоров энергоэффективности и пр. Более того, предлагается мобилизовать финансовые средства для обновления зданий публичного и частного секторов в стране («парк национальной недвижимости») на основе долгосрочной секторальной стратегии. Другой положительный аспект проекта – обязательство финансировать меры в области энергоэффективности, имеющие социальное воздействие, результатами которых смогут воспользоваться социально уязвимые группы и которые позволят сократить энергетическую бедность.

Хотя новые правовые рамки направлены на усовершенствование инструментов сокращения энергопотребления, некоторые из их норм следует пересмотреть для того, чтобы обеспечить баланс между интересами операторов на рынке и интересами конечных потребителей. Следовательно, необходимо переосмыслить «схему обязательств», на основании которой операторы смогут включать стоимость «вкладов» в тарифы, оплачиваемые конечными потребителями за распределение электроэнергии и природного газа, а также при продаже горючего. Хотя в Предварительном анализе регуляторного воздействия, составленный Министерством экономики и инфраструктуры, отмечается, что «на первом этапе» меры «несущественно» затронут потребителей, законопроект гарантирует операторам оплату «взносов» за счет увеличения тарифов, но без установления каких-либо временных ограничений. Наряду с этим нет ясности относительно выявления финансовых средств на обновление жилого сектора, который в отличие от публичных зданий не может получать ресурсы за счет публичного фонда. Другие серьезные препятствия, с которыми связано применение будущего закона, связаны с ненадлежащей реализацией смежных законов, как то Закон №128 об энергетической эффективности зданий от 11.07.2014, насчет которого Энергетическое сообщество сформулировало замечания и указало, что документ не переносит либо не переносит правильно европейское законодательство (Директиву 2010/31/ЕС)⁶².

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>5.9. Правительство разработает и представит парламенту проект закона о внесении изменений в Закон о государственных закупках, Закон о частно-государственном партнерстве и Закон о компаниях, оказывающих коммунальные услуги (услуги ЖКХ)</i>	<i>Декабрь</i>	<i>Выполняется без недостатков</i>

Иницирован процесс разработки изменений в Закон о государственных закупках для переноса норм Директивы 2014/24/ЕС, а также норм, связанных с закупками коммунальных

⁶² Energy Community, Secretariat urges Moldova to properly transpose the Energy Performance in Buildings Directive, 27 октября 2017 года, <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2017/010/30.html>

компаний.

Иницирован и процесс изменения Закона о частно-государственном партнерстве.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
<i>5.10. Правительство обеспечит организацию тендера по отбору генерального подрядчика для строительства газопровода по направлению Унгень-Кишинэу</i>	<i>Декабрь</i>	<i>Не было начато</i>

До настоящего времени парламент принял (4 мая 2017 года) проект закона о провозглашении общественной полезности работ национального значения по строительству газопровода по направлению Унгень–Кишинэу (Второй этап реализации проекта «Газопровод по соединению газотранспортной системы Румынии с газотранспортной системой Республики Молдова»). Наряду с этим власти получили технический проект газопровода Унгень-Кишинэу, который включает пункты пересечения национальных дорог, в том числе объездную дорогу города Кишинэу. В октябре 2017 года предстояла ратификация договора о финансировании со стороны ЕИБ и ЕБРР на сумму 93 млн. евро. Румынская сторона находится на более продвинутом этапе строительства инфраструктуры на своей территории. Так, в сентябре 2017 года были выданы необходимые разрешения для строительства трубопроводов для транспортировки природного газа по направлению Онешть-Герэштъ и Герэштъ-Лецкань, которые будут поставлять природный газ в газопровод Яссы-Унгень.

Молдавские власти планируют объявить конкурс по отбору компании по строительству газопровода Унгень-Кишинэу в ноябре-декабре 2017 года. Между тем, Агентство публичной собственности объявило о приватизации 17 акционерных обществ, принадлежащих государству, в том числе ГП «Vestmoldtransgaz», созданного в 2014 году. Цель этой меры – управление газотранспортной сетью Яссы-Унгень. Стоимость предприятия достигает 180 млн. леев (около 9 млн. EUR), а условия приватизации могут сказаться на обязательстве инвестировать 93 млн. EUR в течение следующих двух лет. Ранее Министерство экономики и инфраструктуры выдало ГП «Vestmoldtransgaz» градостроительный сертификат на проектирование работ по строительству трубопровода Унгень-Кишинэу. Приватизация ГП «Vestmoldtransgaz» совпадает с иницированием процесса открытия в Молдове представительства румынской компании «Transgaz», которая отвечает за строительство трубопроводов Онешть-Герэштъ и Герэштъ-Лецкань на румынской части газопровода Яссы-Унгень. Из этих соображений вероятно участие компании «Transgaz» как в приватизации ГП «Vestmoldtransgaz», так и в сооружении трубопровода Унгень-Кишинэу. Приход румынских инвесторов в отечественный сектор природного газа способен создать новые возможности для развития проектов в области инфраструктуры и взаимоподключения. Однако центральным властям надлежит обеспечить максимальную прозрачность и условия для справедливой конкуренции независимо от выбранных стратегий приватизации стратегически важных объектов рынка природного газа. В конечном счете, властям следует как можно скорее определиться с вариантом строительства трубопровода Унгень-Кишинэу: 1) использование ресурсов, полученных от приватизации предприятия «Vestmoldtransgaz»; 2) срочное освоение займа от ЕБРР и Европейского инвестиционного банка; или 3) некий смешанный вариант. Отсутствие четкого подхода в этом отношении может сорвать предложенный график начала и завершения строительства трубопровода, от которого зависит энергобезопасность страны после 2019 года.

Рекомендации:

- Недавние поправки в Трудовой кодекс – только первый шаг в процессе пересмотра и либерализации документа. Следующим шагом, который, кстати говоря, уже инициировали, станет разработка и утверждение нового ТК. Вместе с тем, процесс разработки начали, но при этом неизвестно, каковы пределы либерализации трудовых отношений. Был запланирован партиципативный процесс, но авторы не обозначили четкую цель. Таким образом, рекомендуется, чтобы процесс разработки опирался на сопоставительном анализе трудового законодательства, который определит возможные пределы либерализации Трудового кодекса в Республике Молдова;
- Обеспечить эффективное внедрение механизма «Единого окна» в области разрешительных документов в связи с утверждением новых изменений в правовые рамки, что было нацелено на сокращение числа разрешительных документов для упрощения предпринимательской деятельности. Одновременно необходим систематизированный и стандартизированный подход ко всему процессу регулирования с помощью разрешительных документов, исключив дискреционный подход/ дискреционные принципы каждого отдельного учреждения, когда ими применяются различные критерии при определении случаев, когда такие документы необходимы;
- Ускорить утверждение представленных проектов законов, регламентирующих государственную контрольную деятельность над предпринимательской деятельностью, одновременно с внесением надлежащих изменений в сопутствующие нормативные рамки в смысле гармонизации норм и обеспечения приверженности целям, обозначенным в результате утверждения поправок в правовые рамки;
- В связи с продвижением нового закона о государственном предприятии и муниципальном предприятии считаем целесообразным внести в нормативные рамки поправки в смысле укрепления положений в области прозрачности и корпоративного управления согласно лучшей международной практике;
- Разработать проект нормативного акта, содержащий всеобъемлющие нормы, сопутствующие финансовому мониторингу государственных/муниципальных предприятий и коммерческих обществ с полностью или преимущественно публичным капиталом, который будет отражать как рекомендации Счетной палаты (либо новые нормы нового закона о государственном предприятии и муниципальном предприятии), так и изменения, внесенные в модель управления единиц с государственным капиталом вследствие реформы публичного управления;
- Парламенту надлежит обеспечить прозрачность процесса принятия решений при утверждении нового закона об энергетической эффективности. Этого можно добиться с помощью публичных консультаций и широкого привлечения гражданского общества. Такие меры позволят усовершенствовать законопроект, устранить основания для беспокойства о том, что новый закон может затронуть интересы конечных потребителей, изыскать финансовые средства для обновления жилищного сектора и надлежащим образом внедрять смежное законодательство;
- Обеспечить максимальную прозрачность при отборе компании, которая будет отвечать за строительство трубопровода Унгень-Кишинэу, привлечь к этому процессу наблюдателей со стороны ЕС и Энергетического сообщества, в полной мере внедрить законодательство в области госзакупок.

6. Сельское хозяйство и безопасность пищевых продуктов

Обзор общих достижений

Оба действия, охваченные мониторингом, выполняются без недостатков.

Действия, включенные в настоящий раздел, нацелены на улучшение отечественной инфраструктуры качества, а нормативные акты, которые предстоит разработать, идут на благо безопасности потребителей. Из-за того, что эти действия нацелены на долгосрочную перспективу, сложно оценить незамедлительное воздействие нормативных актов.

Обзор действий по отдельности

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
6.1. Правительство разработает и представит парламенту Закон о субпродуктах животного происхождения	Сентябрь	Выполняется без недостатков

Закон должен обеспечить соблюдение санитарно-ветеринарных требований насчет сбора, транспортировки, хранения, переработки, размещения на рынке и удаления субпродуктов животного происхождения, не предназначенных для потребления человеком. Другая цель документа – снижение/исключение любых рисков, которые могут представлять для здоровья людей или животных субпродукты животного происхождения, не предназначенные для потребления человеком. Утверждение закона позволит создать необходимые рамки для применения Регламента №1069/2009 Европейского парламента и Совета от 21 октября 2009 года, устанавливающего правила в отношении субпродуктов животного происхождения и производных продуктов, не предназначенных для употребления человеком, и отменяющего Регламент (ЕС) №1774/2002 (Регламент о субпродуктах животного происхождения). Проект закона о субпродуктах животного происхождения, не предназначенных для употребления человеком, разместили для публичных консультаций 6 сентября 2017 года, а 13 ноября 2017 года на публичные консультации вынесли обновленную версию документа под названием «Проект закона о субпродуктах животного происхождения и производных продуктов, не предназначенных для употребления человеком».

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
6.2. Правительство утвердит Стратегию по безопасности продуктов питания	Июль	Выполняется без недостатков

Главная цель Стратегии в области безопасности продуктов питания на 2017-2022 годы – добиться высокого уровня защиты человеческого здоровья и интересов потребителей за счет гарантирования безопасности продуктов питания, а также добиться расширения доступа отечественных продовольственных продуктов на различные внешние рынки. Стратегия опирается на интегрированный подход, включающий все секторы и этапы продовольственной цепочки: производство кормов, здоровье растений и животных, благополучие животных, первичная продукция, переработка продуктов питания, их хранение, перевозка и продажа. Документ согласован с Национальной стратегией развития сельского хозяйства и сельской местности на 2014-2020 годы и с Национальной стратегией в области общественного здоровья на 2014-2020 годы. Кроме того, Стратегию разработали в контексте гармонизации отечественных нормативных рамок с общеевропейским законодательством ЕС. Последний раз документ разместили для публичных консультаций 6 октября 2017 года, а крайним сроком для получения комментариев было обозначено 31 октября 2017 года. Ранее документ дважды выносили на публичные консультации: 8 июня – 8 сентября 2017 года и 13-29 сентября 2017 года.

Рекомендации:

- Из-за того, что в Дорожной карте были установлены нереалистичные временные сроки, целесообразно продлить сроки, в течение которых предстоит претворить в жизнь действия настоящего раздела;
- Необходимо укрепить потенциал специализированных учреждений, отвечающих за сферу безопасности продуктов питания, чтобы они могли оказывать качественные публичные услуги. Основная проблема, связанная с внедрением нормативных актов, касается качества и ограниченного потенциала публичных учреждений, что, в свою очередь, сокращает распространение положительного воздействия от претворения в жизнь документов политик.

7. Образование, культура, наука

Обзор общих достижений

Из четырех действий, охваченных мониторингом, 1 выполнено с недостатками, а 3 выполняются без недостатков.

Процесс реформирования сферы образования, культуры и инноваций проводился в сроки, предусмотренные Дорожной картой. Четыре действия осуществлялись положительно, были согласованы с международными обязательствами Республики Молдова, документами стратегического развития по отраслям и ранее утвержденными нормативными актами. Среди явных недостатков отмечен тот факт, что не была учтена специфика гагаузской автономии при разработке нового закона о музеях, а также мнение научного сообщества при реформировании Академии наук Молдовы и ее роли в процессе инноваций. Наряду с этим эксперты Академии наук высказали веское мнение о том, что в результате перевода институтов АНМ в ведение центрального профильного органа снижается роль Академии наук, в частности в сфере созидания общества, основывающегося на знаниях, в качестве важного фактора для модернизации Республики Молдова и внедрения Соглашения об ассоциации с Европейским союзом⁶³. Указанные недостатки можно будет устранить при утверждении закона о музеях в окончательном чтении и создании структур, которые займутся внедрением изменений, внесенных в Кодекс о науке и инновациях.

Обзор действий по отдельности

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
7.1. Парламент утверждает Закон о музеях	Декабрь	Выполняется без недостатков

Проект закона о музеях был разработан Министерством культуры в 2016 году, правительство одобрило его 1 марта 2017 года, а парламент утвердил в первом чтении 6 октября 2017 года. Его разработали для выполнения обязательств Республики Молдова, взятых в рамках Соглашения об ассоциации с Европейским союзом. Он вписывается в концепт Закона №280 об охране национального движимого культурного наследия и относится к пакету документов, предусмотренных Стратегией развития культуры «Культура 2020», утвержденной Постановлением Правительства №271 от 09.04.2014.

Законопроект учитывает и развивает понятия, сформулированные Международным советом музеев (ИКОМ), он призван решить проблемы в сфере музеев: низкий потенциал музеев управлять национальным достоянием и осваивать его, медленные темпы развития коллекций, устаревший менеджмент, недостаточный уровень развития сети местных музеев, недостаточный уровень оплаты кадров, что приводит к оттоку работников из указанной сферы. Закон о музеях в новой редакции восполнит выявленные недостатки и будет регламентировать: а) классификацию, аккредитацию и отзыв аккредитации музеев; б) полномочия местных публичных органов I и II уровней в области музеев; с) управление

⁶³ Наряду с этим эксперты Академии наук высказали веское мнение о том, что в результате перевода институтов АНМ в ведение центрального профильного органа снижается роль Академии наук, в частности в сфере созидания общества, основывающегося на знаниях, в качестве важного фактора для модернизации Республики Молдова и внедрения Соглашения об ассоциации с Европейским союзом [1].

[1] Balmuș Victor. Preeminența dreptului și securitatea juridică în procesul amendării Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației. Опубликовано в: Akademos, 2017, №3, стр. 23-30.

собственными средствами музеев; d) обеспечение финансовой мотивации персонала, который работает с предметами, относящимися к категории «Сокровищница»; e) полномочия Национальной комиссии музеев и коллекций; f) процедуру реорганизации или ликвидации музеев. В соответствии с новой редакцией закона предстоит создать Методический центр в области музеографии для разработки и применения передовых методов менеджмента и функционирования музеев в стране. Деятельность Методического центра будет основываться на Регламенте, разработанном и утвержденном Министерством просвещения, культуры и исследований. Для осуществления данного действия потребуется определенный бюджет. С целью надлежащей подготовки кадров для осуществления деятельности отечественных музеев профильному министерству необходимо дополнить образовательные курсы.

Закон о музеях – ординарный, его можно принять только в одном чтении. Вместе с тем парламент решил учесть замечания ряда депутатов, прозвучавшие в ходе дебатов, чтобы усовершенствовать закон, поэтому документ предстоит утвердить и во втором чтении.

Действие	Сроки	Этап
7.2. Парламент утверждает Закон о внесении изменений в Кодекс о науке и инновациях	Октябрь	Выполнено с недостатками

21 сентября 2017 года парламент вновь проголосовал по закону о внесении изменений в Кодекс о науке и инновациях (Закон №259-XV от 15.07.2004), а также в Кодекс об образовании Республики Молдова (Закон №152 от 17.07.2014). Ранее документ был отклонен главой государства. Данный закон (№190) был промульжирован и опубликован в «Официальном мониторе» 20 октября 2017 года и вступит в силу с 20 февраля 2018 года. Документ предусматривает передачу всех научных институтов Академии наук в подчинение Министерству просвещения, культуры и исследований. Цель перевода – обеспечить более эффективный порядок управления и финансирования сферы исследований и инноваций. В итоге предполагается обеспечить возможности для значительного увеличения ассигнований на финансирование исследовательских проектов. Академии наук предстоит заниматься только исследованиями – учреждение освободили от административного управления и управления своей собственностью. Наиболее важные положения проекта касаются: а) передачи от Академии наук Молдовы к центральному профильному органу государства, который обеспечивает разработку национальной политики в сферах исследований, а «в рамках широких консультаций с заинтересованными структурами, и продвигает Национальную программу, секторные стратегии и планы действий по их внедрению», полномочие по разработке национальной политики в сферах исследований и развития⁶⁴; б) создания Национального агентства по исследованиям и развитию в качестве учреждения, отвечающего за внедрение политик; в) создания Национального агентства по обеспечению качества в образовании и исследованиях; г) передачу центральному профильному государственному органу качества учредителя всех организаций публичного права в области исследования и инноваций.

Правительство вернулось к проблеме реформы сферы исследований и одобрило 10 июля 2017 года проект закона о внесении изменений в Кодекс о науке и инновациях в рамках более масштабной реформы – реформы центрального публичного управления. Ранее, а

⁶⁴ Закон №190 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 21.09.2017. См. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=371973&lang=2>

именно в 2016 году, правительство отклонило инициативу депутатов (№59 от 24 февраля 2016 года) по реформированию данной сферы. Проведенная недавно реформа должна была отталкиваться от Инновационной стратегии Республики Молдова на период 2013-2020 годов «Инновации для конкурентоспособности», которая была утверждена Постановлением Правительства №952 от 27.11.2013, и Стратегии исследования-развития Республики Молдова до 2020 года, которая была утверждена Постановлением Правительства №920 от 7.11.2014. Указанные документы рекомендовали реформирование как отраслевых научно-исследовательских учреждений (в экономике, сельском хозяйстве, медицине и т. д.), призванные обеспечивать взаимодействие научных учреждений, в том числе Академии наук, с профильными министерствами, так и надлежащее финансирование научной и инновационной деятельности. Институциональная реструктуризация сферы исследований-развития, инноваций и технологического трансфера предусматривала обмен опытом и успешными наработками в рамках Тематической программы «Горизонт 2020» с участием экспертов из Австрии, Польши, Греции, Голландии, Румынии и Эстонии.

Вопреки указанному выше, ведущие представители научной среды оспорили изменение Кодекса о науке и инноваций. Они сослались на то, что с ними провели недостаточные консультации. Главное возражение академической среды связано с тем, что «реформа приведет к распаду и разупрочнению научной деятельности и ликвидации Академии..., которая без научных институтов не сможет выполнять свою функцию профильного национального учреждения»⁶⁵. С другой стороны глава государства поставил под сомнение реформу данной сферы и указал на первоочередной интерес определенных политических кругов к собственности, находящейся в ведении АНМ. Именно этими доводами он обосновал свой первоначальный отказ промульгировать закон⁶⁶. В этих условиях необходимо обеспечить, чтобы порядок создания агентств по внедрению реформ в области науки и инноваций устранил существующие подозрения и недопонимания.

Действие	Сроки	Этап
7.3. Правительство утвердит постановления о внедрении изменений в Кодекс о науке и инновациях, в том числе создание агентств по внедрению	Ноябрь	Выполняется без недостатков

Центр по внедрению реформ инициировал создание Национального агентства по исследованиям и развитию (НАИР), которое будет отвечать за оценку проектных предложений, выдвигаемых исследователями. Оценка будет проводиться на конкурсной основе независимо от институциональной принадлежности исследователей-соискателей. Доступ к фондам, которыми управляет Агентство, будет упрощен за счет исключения механизма аккредитации организаций из сфер исследований и инноваций, а также его замены на инструмент оценки и подтверждения научных степеней. Цель этих мер – гармонизировать институциональные рамки управления сфер исследований и инноваций, а полномочия в этом смысле будут сосредоточены на уровне правительства, которое будет утверждать документы политик, отражающие приоритеты сектора. Соответствующие политики будут разрабатываться научным сообществом в рамках высшего форума, представляемого АНМ, которой надлежит осуществлять роль стратегического консультанта правительства в сферах исследований и инновации. Другое учреждение по

⁶⁵ <http://unimedia.info/stiri/doc-reprezentantii-aSm-cerem-stoparea-aplicarii-legii-privind-modificarea-si-completarea-codului-stiintei-si-inovarii-140507.html>

⁶⁶ <http://www.presedinte.md/rom/presa/prezident-respubliki-moldova-rasskazal-cto-skrivyayut-otklonennye-im-zakonoproekty-na-prinyatii-kotoryh-nastaivaet-dpm>

внедрению реформ, которое предстоит создать, это Национальное агентство по обеспечению качества в образовании и исследованиях (НАОКОИ). К нему перейдут полномочия Национального агентства по обеспечению качества в профессиональном образовании, Национальной школьной инспекции и Национального совета по аккредитации и аттестации. Агентство будет оценивать порядок внедрения Национального куррикулума, а также порядок управления экзаменами и оцениванием в общем образовании.

Действие	Сроки	Этап
7.4. Правительство утвердит проект Постановления Правительства об утверждении Национальной рамки квалификаций Республики Молдова (НРК)	Декабрь	Выполняется без недостатков

Проект Постановления Правительства об утверждении Национальной рамки квалификаций Республики Молдова разработали еще в 2016 году⁶⁷. Цель документа – разработка единой системы признания и организации на национальном уровне квалификаций на рынке труда, как это предусматривается обязательствами Республики Молдова, взятыми в результате присоединения страны к Болонскому процессу. К главным задачам относятся: обеспечение взаимодействия между рынком образовательных услуг и рынком труда; модернизация системы профессиональной подготовки; упрощение мобильности рабочей силы и повышение ее конкурентоспособности. Национальная рамка квалификаций будет состоять из восьми уровней, соответствующих установленным Европейской рамкой квалификаций. Соглашение об ассоциации, как и Повестка в области ассоциации предусматривают, что Молдова и Европейский союз будут сотрудничать в деле разработки национальной рамки квалификаций для улучшения прозрачности и признания квалификаций и компетенций. В настоящее время профессионально-техническое образование Республики Молдова получает от Европейского союза поддержку в процессе модернизации и гармонизации с потребностями рынка труда; уже разработано 67 квалификаций и 34 куррикулумов на основе новых квалификаций, которые призваны обеспечить эту связь.

Рекомендации:

- Новый закон о музеях должен учитывать специфику Автономно-территориального образования Гагауз Ери;
- Закон №190 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 21.09.2017 требует поправок, которые следует разработать сообща с экспертами Академии наук. Создание агентств по внедрению изменений в Кодекс о науке и инновациях должно сопровождаться прозрачным процессом разработки регламентов о функционировании данных учреждений, учитывающим замечания представителей научной среды и главы государства, которые обжаловали утверждение данного закона.

8. Социальные программы

Обзор общих достижений

⁶⁷ http://particip.gov.md/public/documente/137/ro_3527_HGCNC.pdf

Из двух действий, охваченные мониторингом, одно выполняется без недостатков, а другое – выполняется с недостатками.

Программа «Prima Casă» («Первое жилье») представляет собой механизм, с помощью которого государство может поддержать молодых, мечтающих приобрести недвижимость. Эта программа способна оказать положительное воздействие и упростить приобретение жилья молодыми семьями. Цель закона о талонах на питание – ввести дополнительный инструмент распределения денежных выплат, предназначенных для питания работников. Его внедрение чревато появлением экономического сектора с низкой конкуренцией, то есть сектора эмитентов талонов на питание.

Обзор действий по отдельности

Действие	Сроки	Этап
8.1. Внедрение программы «Prima Casă» («Первое жилье»)	Декабрь	Выполняется без недостатков

Цель Программы «Prima casă» («Первое жилье») – упростить доступ физических лиц, в частности молодых семей, к приобретению жилья с помощью кредитов, которые частично гарантируются государством. Эта программа общенациональная и носит социальный характер, который выражается в том, что государство вмешивается в процесс гарантирования кредитов. В соответствии с программой, Министерство финансов уполномочило Организацию по развитию сектора малых и средних предприятий (ОРМСП) выпускать гарантии от имени и за счет государства в пользу банков, выдающим физическим лицам кредиты на приобретение жилья. Кроме того, чтобы обеспечить внедрение Программы «Prima casă» («Первое жилье»), был разработан проект Постановления Правительства об утверждении проекта закона о некоторых мерах по внедрению Государственной программы «Prima casă» («Первое жилье»). Утверждение этого законопроекта обусловлено необходимостью упростить доступ физических лиц, в том числе молодых семей, к приобретению жилья посредством кредитов, которые частично гарантируются государством.

26 июля 2017 года на заседании правительства был утвержден концепт Программы «Prima casă» («Первое жилье») (с 30 мая по 12 июня проект Постановления Правительства был размещен для публичных консультаций). 14 сентября 2017 года был размещен проект Постановления Правительства об утверждении проекта закона о некоторых мерах по внедрению Государственной программы «Prima casă» («Первое жилье»), а конечным сроком для получения комментариев было обозначено 28 сентября 2017 года.

Авторы проекта надеются, что банки заинтересуются проектом благодаря порядку формирования процентной ставки по ипотечным кредитам, предоставляемым в рамках программы. Процентная ставка, которую предстоит выплачивать бенефициару, будет состоять из 3 элементов:

- индикативная ставка по Государственной программе «Prima casă» («Первое жилье»), объявленная Национальным банком Молдовы (подсчитана в качестве средневзвешенной процентной ставки по депозитам сроком от 6 до 12 месяцев);
- максимальная маржа до 3,0%, которую правительство будет уточнять ежегодно;

- гарантийная комиссия в размере 0,5% годовых за счет остатка гарантии, которая будет перечисляться ежеквартально Организации развития малых и средних предприятий (ОРМСР).

Таким образом, в рамках программы банки могут выиграть за счет индикативной ставки и маржи, что меньше, чем коммерческие ставки, применяемые к банкам, но близко к их величине. В этих условиях финансовые учреждения могут проявить определенный интерес к программе «Prima casă» («Первое жилье»).

Самое главное препятствие в деле реализации общенациональной программы «Prima casă» («Первое жилье») – отсутствие дешевых и долгосрочных ресурсов в национальной валюте и нестабильность процентных ставок на ресурсы в национальной валюте, что обусловлено кризисами и инфляционными процессами⁶⁸. Эта проблема еще больше усугубляется из-за низкого уровня доходов населения, что, в свою очередь, влияет на спрос на подобные продукты⁶⁹.

<i>Действие</i>	<i>Сроки</i>	<i>Этап</i>
8.2. Внедрение системы талонов на питание	Декабрь	Выполняется с недостатками

Талоны на питание представляют собой индивидуальную выплату на питание из расчета на каждый рабочий день, которое предоставляется дополнительно к заработной плате и должно использоваться исключительно для приобретения продовольственных продуктов. Функционирование системы предполагает несколько этапов: (i) работодатель перечисляет денежную сумму, которая представляет собой эквивалент стоимости талонов, эмитенту талонов на питание, и получает взамен выпущенные талоны на питание, которые он затем раздает работникам; (ii) эмитенты талонов заключают договоры с торговыми предприятиями, поставляющими продовольственные продукты; (iii) работник предъявляет талон на питание в торговом предприятии, с которым эмитент заключил договор, а в обмен ему предоставляют продовольственные продукты. В начале февраля 2017 года председатель парламента предложил ввести в Республике Молдова талоны на питание. Для популяризации инициативы и прояснения технических аспектов использования талонов на питание было организовано несколько дискуссий с представителями правительственных структур, патроната и профсоюзов. Проект закона о талонах на питание был зарегистрирован в парламенте 17 мая 2017 года группой из пяти депутатов. Закон о талонах на питание был принят парламентом в окончательном чтении 21 июля 2017 года. Президент страны не промульгировал закон и 17 августа документ вернул парламенту на пересмотр. 21 сентября 2017 года Закон о талонах на питание был принят парламентом повторно, а затем был промульгирован президентом.

В Закон о талонах на питание были введены нормы, способные отрицательно повлиять на конкурентную среду. Талонам на питание была отведена привилегированная роль в сравнении с другими инструментами для распределения выплат на питание. В настоящее время существует 2 документа, которые регламентируют предоставление выплат на питание работников: Закон о талонах на питание и Постановление Правительства №144 от

⁶⁸ Gaibu S., Cum transformăm programul «Prima casă» din vis în realitate, Centrul Analitic Independent «Expert-Grup», Chișinău, 2017, p. 2 (Гайбу С., «Как сделать, чтобы мечты о программе «Первое жилье» стали явью», Независимый аналитический центр «Expert-Grup», Кишинэу, 2017, стр. 2.), доступно по следующей ссылке: http://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/CAC_CA_Aa.pdf

⁶⁹ *Ibidem*, стр. 3

26.02.2014 «Об утверждении Положения о размере и критериях определения расходов, понесенных и определенных работодателем на проезд, питание и профессиональное образование работника». Так, в соответствии с законом, стоимость талона на питание может составить от 35 до 45 MDL, тогда как правительственное постановление гласит, что величина выплаты, выделенной на каждого работника, не может превышать 35 MDL и только в условиях, если средняя месячная валовая заработная плата в данной компании равна или превышает 3/4 размера среднемесячной заработной платы по экономике, прогнозируемой на каждый год. Другая проблема связана с тем, что настоящий закон благоприятствует применению антиконкурентной практики. Исходя из международного опыта, можно с высокой долей вероятности предположить, что в Республике Молдова рынок эмитентов будет концентрированным – олигополия или монополия⁷⁰. Пункт 5 статьи 5 закона, касающаяся лицензирования оператора (эмитента талонов на питание, предусматривает, что компании, желающие быть эмитентам талонов на питание, должны располагать специализированным оборудованием и помещениями для выпуска и хранения талонов, по сути, представляет собой препятствие для прихода на рынок мелких операторов и благоприятствует крупным компаниям.

Рекомендации:

- В общих чертах, Программа «Prima casă» («Первое жилье») необходима. Вместе с тем, на ее успех в значительной степени повлияет внешний фактор – уровень и динамика доходов населения. Таким образом, если у молодых не будет достойного дохода, маловероятно, что они позволят себе ипотечные кредиты, в том числе предоставляемые через Программу «Prima casă» («Первое жилье»). Наряду с этим, перед государством стоит одна сложная задача. С одной стороны необходимо изыскать способы для снижения процентной ставки, выплачиваемой бенефициарами ипотечных кредитов, а с другой – необходимо установить механизмы, способные обеспечить интерес финансовых учреждений к программе.
- Целесообразно осуществлять питание работников в рамках унифицированной системы с однородными компонентами. Таким образом, выплаты на питание независимо от порядка их распределения, а также сопутствующие налоговые режимы (как именно расценивается данная сумма с точки зрения применения подоходного налога с физических лиц и выплаты взносов социального и медицинского страхования) должны быть одинаковыми. В этой связи следует унифицировать нормы, закрепленные в Постановлении Правительства №144 и Законе о талонах на питание, которые касаются величины выплат. Кроме того, из закона надлежит исключить норму, которая предусматривает наличие специализированного оборудования и помещений для выпуска и хранения талонов. Наряду с этим, надо разработать механизм для мониторинга за конкуренцией на рынке эмитентов талонов на питание.

Приложение 1. Определения, использованные при промежуточной оценке действий, предусмотренных Дорожной картой, и их значение

Этап	Определения,	Значение
------	--------------	----------

⁷⁰ Fala A., Este oare introducerea tichetelor de masă o deschidere a „cutiei Pandorei”, Centrul Analitic Independent «Expert-Grup», Chişinău, 2017, p. 2 (Фала А., «Открывает ли введение талонов на питание «ящик Пандоры», Независимый аналитический центр «Expert-Grup», Кишинэу, 2017, стр. 2), доступно по следующей ссылке: <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1407-este-oare-introducerea-tichetelor-de-masa-o-deschidere-a-cutiei-pandorei>

	использованные в процессе мониторинга	
Не было начато	Не было начато	Не были предприняты меры по выполнению действия.
Выполняется	Выполняется без недостатков	Действие осуществляется, при этом соблюдаются правовые требования о законодательной процедуре и прозрачности в процессе принятия решений, утвержденный документ или предпринятые действия соответствуют духу действия и международным обязательствам
	Выполняется с недостатками	Действие осуществляется с недоработками, а это означает, что были выявлены проблемы, которые касаются: соблюдения правовых норм насчет законодательной процедуры, прозрачности в процессе принятия решений, содержание утвержденного документа или предпринятые меры не соответствуют духу или цели действия либо противоречат международным обязательствам
Выполнено	Выполнено без недостатков	Действие выполнено с соблюдением правовых норм насчет законодательной процедуры и прозрачности в процессе принятия решений, утвержденный документ или предпринятые меры соответствуют духу действия и международным обязательствам.
	Выполнено с недостатками	Действие выполнено с недоработками, это означает, что были выявлены проблемы, которые касаются: соблюдения правовых норм насчет законодательной процедуры, прозрачности в процессе принятия решений, содержание утвержденного документа или предпринятые меры не соответствуют духу или цели