



Финансирование
Европейского Союза



ЗАПISKA C ИЗЛОЖЕНИЕМ ПОЗИЦИИ

к проекту Национального плана действий по присоединению к Европейскому союзу на 2023-2027 годы (НПД)

Авторы:

Юлиан Гроза, исполнительный директор ИЕПР

Адриан Ермураки, исполнительный содиректор ИЕПР

13 октября 2023 года, Кишинев



Финансирование
Европейского Союза



Примечание насчет ограничения ответственности

Настоящая публикация разработана при финансовой поддержке Европейского союза и Фонда Фридриха Эберта (FES). Ее содержание относится к исключительной ответственности проекта «Гражданское общество за европейскую интеграцию», финансируемого Европейским союзом и софинансируемого Фондом Фридриха Эберта. Содержание публикации принадлежит авторам и не отражает в обязательном порядке видение Европейского союза и Фонда Фридриха Эберта (FES)

ЗАПИСКА С ИЗЛОЖЕНИЕМ ПОЗИЦИИ

к проекту Национального плана действий по присоединению
Республики Молдова к Европейскому союзу на 2023-2027 годы (НПД)

Контекст

Настоящая записка с изложением позиции содержит ряд концептуальных предложений относительно подхода и содержания Национального плана действий (НПД) в связи с выполнением среднесрочных обязательств в рамках процесса переговоров по присоединению к Европейскому союзу (ЕС) и внедрения Соглашения об ассоциации Республики Молдова и ЕС (СА). Данная записка также будет учитывать необходимость обеспечить синергию с другими национальными документами по стратегическому планированию и требованиями, предусмотренными в Постановлении Правительства № 386/2020 о планировании, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке документов публичных политик.

Ограничения

Записка с изложением позиции не представляет собой исчерпывающий анализ мер по внедрению, включенных в 33 раздела проекта НПД. Совокупность действий по внедрению, предлагаемых в НПД, будет оцениваться отдельно ответственными органами и заинтересованными сторонами.

Предложения и рекомендации:

1. Название и место НПД в иерархии стратегических рамок планирования:

- Принимая во внимание недавний опыт стран, находящихся в процессе присоединения к Европейскому союзу, рекомендуем **переименовать документ в «Национальную программу по присоединению к Европейскому союзу»**. Дополнительно необходимо **обеспечить синергию с нормами Постановления Правительства № 386/2020** в смысле включения нового НПД в общие рамки стратегического планирования, что можно сделать либо путем исключения его из общих требований, либо путем внесения в указанный нормативный акт поправок во избежание дублирования.
- Наличие рассчитанного на много лет документа для планирования по присоединению к ЕС — одно из основных условий национального механизма координации и внедрения обязательств на национальном уровне в рамках процесса переговоров насчет присоединения к ЕС. Скорее всего, отчет о прогрессе, составленный Европейской комиссией в рамках пакета расширения, будет касаться данного аспекта в зависимости от наличия либо отсутствия указанного документа. В других странах, которые находятся в процессе присоединения, в качестве общего названия используется «Программа». Следовательно, учитывая успешный опыт стран, находящихся в процессе присоединения, а также многогранность и важность нового НПД, **рекомендуем применять понятие «Программа» вместо «План»** и определить место данного документа в общих рамках стратегического планирования.



Финансирование
Европейского Союза



2. Структура НПД:

- Содержание нового НПД будет включать **Общее введение** (1 страница) в качестве общей презентации документа.
- Предлагаем далее разбить НПД на **шесть кластеров**, охватывающих **33 главы о присоединении**, а также **2 критерия о присоединении**, включающие правовые нормы Европейского союза. В начало каждого кластера внесут его краткое описание (0,5 – 1 стр.).
- Действия по внедрению, соответствующие 33 главам и 2 критериям о присоединении, занесут в таблицы, соответствующие 6 кластерам НПД.
- Предлагаем оптимизировать разделы НПД, в том числе отказаться от раздела «Связь с другими документами по планированию», поскольку это обеспечивает ограниченную ценность, ввиду того, что в большинстве случаев не приводится отсылка к референтным документам проекта НПД, а указанные в основном отсылают к Ежегодному плану правительства (ЕПП), который представляет собой ежегодный документ.
- Предлагаем вместе с тем сохранить 7 основных разделов (столбцов) в структуре действий, запланированных в НПД, уточнив порядковый номер каждого действия следующим образом:
 - **Действие** (которое в проекте НПД называется и Мерой внедрения) – в этой рубрике будет указан нормативный акт либо действие по внедрению, переносящее (транспонирующее) правовые нормы Европейского союза и Соглашение об ассоциации либо Программу ассоциации. Предлагается пересмотреть категории мер/действий и свести их к трем: «ПЗ – переносимые законы», «ДППЗ – документы, подведомственные переносимому закону» и «В – меры/действия по внедрению». Второй рекомендуемый вариант — отказаться от сокращений, так как НПД должен включать лишь нормативные действия или же действия по внедрению, переносящие правовые нормы Европейского союза либо касающиеся **Соглашения об ассоциации РМ-ЕС (СА) и релевантной Программы по ассоциации РМ-ЕС (ПпА)**.
 - **правовые нормы Европейского союза**: № [CELEX](#) – станет единым идентификационным номером, присваиваемым документу Европейского союза.
 - **Положение/норма Соглашения об ассоциации РМ-ЕС (СА) и Программы по ассоциации РМ-ЕС (ПпА)** – в случае СА РМ-ЕС будут включены отсылки к статьям СА и/или приложений к СА с указанием статьи, части и соответствующего пункта. В случае ПпА РМ-ЕС предлагается включать отсылку к разделу и релевантному документу ПпА. Рекомендуется избегать полного копирования текста краткосрочных или же среднесрочных приоритетов, в частности, когда предлагаемое действие непосредственно внедряет приоритет, относящийся к сфере и разделу ПпА.



Финансирование
Европейского Союза



- **Показатель эффективности** – эта рубрика будет содержать отдельные единые оценки, релевантные для соответствующего действия по внедрению.
- **Срок внедрения** – будет указан квартал и год осуществления меры в соответствии с обязательствами Республики Молдова перед Европейским союзом, обозначенными в Соглашении об ассоциации, Программе о ассоциации, оговоренными в рамках комитетов и подкомитетов по ассоциации, либо с обязательствами, установленными в процессе переговоров о присоединении к ЕС.
- **Ответственное учреждение** – эта рубрика будет включать отсылки к одному или нескольким учреждениям, ответственным за внедрение действия.
- **Оцененные расходы/Источники покрытия расходов** – сюда будут включены оцененные расходы, связанные с выполнением действия, и источники их покрытия.
- К записке с изложением позиции прилагается предлагаемый проект пересмотренной структуры НПД, в котором учитываются вышеизложенные предложения (**Приложение 1**). Также в качестве образца прилагаем и пересмотренную модель структуры НПД на основе действий, запланированных в Главе 21. Трансъевропейские сети (**Приложение 2**). Стоит учесть, что пересмотренная модель, представленная в Приложении 2, отражает действия по внедрению, закрепленные в вынесенной на консультации версии НПД, при этом авторы не высказываются по поводу их целесообразности.

3. Обозначение порядка приоритетности действий и период планирования:

- Рекомендуем планировать действия в рамках НПД на период, включающий **3 календарных года, то есть на 2024 – 2026 годы**. Следовательно, предлагаем исключить из окончательного варианта НПД действия, срок внедрения которых установлен на 2023 год, поскольку большинство действий, включенных в проект НПД, до настоящего времени либо завершены, либо их внедрение на момент утверждения НПД продвинулось далеко. Если отдельные действия не будут завершены до конца 2023 года, то они уже были включены в правительственные документы по планированию (таких как Ежегодный план правительства, Национальный план развития и пр.).
- Также из Пояснительной записки автора проекта следует, что НПД станет динамичным документом, который будет обновляться каждый год. Предлагаем, чтобы с утверждением этих ежегодных обновлений изменялся и период внедрения НПД на последующие 3 года. При следующем ежегодном обновлении период внедрения изменят на 2025-2027 годы. Планирование на трехлетний период с ежегодным обновлением также позволит обеспечить синхронизацию с Национальным планом развития и Бюджетным прогнозом на среднесрочный период.
- **Исключением все же станет первое промежуточное обновление**, которое предполагается осуществить до конца 2023 года в соответствии с нынешним



Финансирование
Европейского Союза



проектом или даже в первой половине 2024 года. Срока продолжительностью 1-2 месяца может оказаться недостаточно для обработки рекомендаций и референтных критериев, установленных в первом Ежегодном отчете о прогрессе, составленного Европейской комиссией в рамках Пакета расширения ЕС (начало ноября 2023 года). Кроме того, результаты самооценки обеспечат важную основу для обновления запланированных в НПД действий.

- Признаем и приветствуем намерение автора включить в НПД действия, крайний срок выполнения которых установлен на 2027 год, для отражения временных рамок Программы по ассоциации на 2021-2027 годы. Вместе с тем, полагаем, что усилия и ресурсы властей надлежит сосредоточить, прежде всего, на действиях, которые предстоит осуществить в следующие 2-3 года, особенно принимая во внимание предстоящую самооценку, которая обеспечит полное представление о текущей ситуации по каждой из 33 глав о присоединении.
- Кроме того, ожидаем, что выполнение обязательств, предусмотренных в Соглашении об ассоциации, как раз служит наиболее очевидным условием/предпосылкой для начала переговоров о присоединения по кластерам и, соответственно, по главам о присоединении. В силу этих соображений полагаем, что НПД должен обеспечивать приоритетность выполнения действий, оставшихся из приложений к Соглашению об ассоциации, которые включают правовые нормы ЕС.



Финансирование
Европейского Союза



Приложение 1 – Пересмотренная структура НПД

Национальная программа присоединения к Европейскому союзу на 2024 – 2026 годы

Введение

Общее описание НПД (1 стр.)

КЛАСТЕР 1. Основопологающие элементы

Описание (0,5 – 1 стр.)

План действий

№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
Политический критерий – Функционирование демократических учреждений и Реформа публичного управления							
1.							
/.../							
Экономический критерий							
/.../							
/.../							
Глава 23. Судебная система и основные права							
/.../							
/.../							
Глава 24. Правосудие, свобода и безопасность							
/.../							
/.../							
Глава 5. Государственные закупки							
/.../							
/.../							
Глава 18. Статистика							
/.../							
Глава 32. Финансовый контроль							
/.../							



Финансирование
Европейского Союза



КЛАСТЕР 2. Внутренний рынок

Описание (0,5 – 1 стр.)

План действий

№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
Глава 1. Свободное движение товаров							
/.../							
Глава 2. Свободное движение рабочей силы							
/.../							
/.../							
Глава 3. Право на пребывание и свобода оказания услуг							
/.../							
/.../							
Глава 4. Свободное движение капитала							
/.../							
/.../							
Глава 6. Право коммерческих обществ							
/.../							
/.../							
Глава 7. Право интеллектуальной собственности							
/.../							
Глава 8. Политика в области конкуренции							
/.../							
Глава 9. Финансовые услуги							
/.../							
Глава 28. Защита прав потребителей и здоровья							



Финансирование
Европейского Союза



КЛАСТЕР 3. Конкурентоспособность и интеграционный экономический рост

Описание (0,5 – 1 стр.)

План действий

№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
Глава 10. Информационное общество и средства массовой информации							
/.../							
/.../							
Глава 16. Налогообложение							
/.../							
Глава 17. Экономическая и денежная политика							
/.../							
/.../							
Глава 19. Социальная политика и занятость населения							
/.../							
Глава 20. Промышленная и предпринимательская политика							
/.../							
/.../							
Глава 25. Наука и исследования							
/.../							
/.../							
Глава 26. Образование и культура							
/.../							
Глава 29. Таможенный союз							
/.../							



Финансирование
Европейского Союза



КЛАСТЕР 4. Зеленая повестка и устойчивая связь

Описание (0,5 – 1 стр.)

План действий

№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
Глава 14. Транспортная политика							
/.../							
/.../							
Глава 15. Энергия							
/.../							
/.../							
Глава 21. Трансъевропейские сети							
/.../							
/.../							
Глава 27. Окружающая среда и изменение климата							
/.../							
/.../							



Финансирование
Европейского Союза



КЛАСТЕР 5. Ресурсы, сельское хозяйство и единство

Описание (0,5 – 1 стр.)

План действий

№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
Глава 11. Сельское хозяйство и развитие сельской местности							
/.../							
/.../							
Глава 12. Продовольственная безопасность, ветеринарная и фитосанитарная политика							
/.../							
/.../							
Глава 13. Рыболовство							
/.../							
/.../							
Глава 22. Региональная политика и координирование структурных инструментов							
/.../							
/.../							
Глава 33. Финансовые и бюджетные положения							
/.../							
/.../							



Финансирование
Европейского Союза



КЛАСТЕР 6. Внешние связи

Описание (0,5 – 1 стр.)

План действий

№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
Глава 30. Внешние связи							
/.../							
/.../							
Глава 31. Внешняя политика, политика безопасности и оборонная политика							
/.../							
/.../							



Финансирование
Европейского Союза



Приложение 2 – Модель пересмотренной главы

КЛАСТЕР 4. Зеленая повестка и устойчивая связь

Описание (0,5 – 1 стр.)

План действий

№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
Глава 14. Транспортная политика							
/../							
/../							
Глава 15. Энергия							
/../							
/../							
Глава 21. Трансъевропейские сети							
1.	ДППЗ ¹ .1. Утверждении Стратегии мобильности 2030		- СА РМ-ЕС, ст. 81, п. а); - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера сообщений	Утвержденная стратегия	I квартал 2024 года	МИРР	135,0 тыс. леев
2.	ДППЗСА. 2. Утверждение проекта закона об управлении безопасностью на дорожной инфраструктуре с целью повысить	32008L0096	- СА РМ-ЕС, ст. 85; - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт,	Принятый закон	I квартал 2024 года	МИРР	65,1 тыс. леев

¹ Прим. переводчика: ПЗ – переносимые законы: ДППЗ – документы, подведомственные переносимому закону: ДППЗСА – документы, подведомственные закону, переносящему законодательство ЕС, В – меры по внедрению



Финансирование
Европейского Союза



№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
	уровень безопасности существующих и новых построенных дорог, в том числе в сети TEN-T		сфера сообщений				
3.	ДППЗСА. 3. Утверждение мер по рационализации с целью добиться прогресса в деле осуществления Трансъевропейской транспортной сети (TEN-T)	32021L1187	- СА РМ-ЕС, ст. 82 ч. (2) п. b); - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера сообщений	Утвержденное постановление правительства	III квартал 2024 года	МИРР	126,0 тыс. леев
4.	ПЗ. 4. Подписание Финансового соглашения между Правительством Республики Молдова и Всемирным банком на сумму около 100 млн евро для продолжения проекта «Улучшение автомобильных дорог местного значения»		- СА РМ-ЕС, ст. 82 ч. (2); - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера сообщений	Вступившее в силу соглашение	I квартал 2024 года	МИРР	43,1 тыс. леев
5.	ДППЗ. 5. Подписание Займового соглашения между Республикой Молдова и Европейским банком реконструкции и развитие на осуществление проекта «Дороги Молдовы IV»		- СА РМ-ЕС, ст. 82 ч. (2) п. b); - PdA РМ-ЕС: IV. ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера сообщений	Вступившее в силу соглашение	I квартал 2024 года	МИРР	86,2 тыс. леев
	В.6. Осуществление необходимых мер для запуска работ, предусмотренных в рамках		СА РМ-ЕС, ст. 82 ч. (2) п. b);	Запущенные проекты	I квартал 2024 года	МИРР	70,0 тыс. леев



Финансирование
Европейского Союза



№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
	Программы «Механизм взаимоподключения Европы (Connecting Europe Facility)» для развития трансграничной инфраструктуры Унгень (Румыния) – Унгень (Молдова) и Албица (Румыния) – Леушень (Молдова)		ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера сообщений				
7.	В.7. Содержание/ремонт национальных и местных автомобильных дорог районного (муниципального) значения в соответствии со стандартами эффективности		- СА РМ-ЕС, ст. 81 п. с); - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера сообщений	Уменьшение на 10% «плохих» и «очень плохих» общественных дорог по отношению к данным за 2022 год	IV квартал 2025 года	МИРР ГП «Государственная администрация автомобильных дорог» ОМПУ	13,6 млн леев
8.	В.8. Обновление/строительство национальных общественных дорог		- СА РМ-ЕС, ст. 81 п. с); - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера сообщений	Увеличение на 8% числа национальных автомобильных дорог, улучшенных и переведенных в	IV квартал 2025 года	МИРР ГП «Государственная администрация автомобильных дорог»	8,98 млн леев



Финансирование
Европейского Союза



№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
				категорию дорог в «хорошем» и «очень хорошем» состоянии (примерно 480 км) по отношению к данным за 2022 год			
9.	ДППЗСА.9. Утверждение проекта постановления правительства о европейской железнодорожной сети для конкурентоспособных грузоперевозок	32010R0913	- СА РМ-ЕС, Приложение X Раздел 4, Глава 15; - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера систем устойчивого транспорта	Утвержденное постановление правительства	II квартал 2025 года	МИРР	86,2 тыс. леев
10	ДППЗСА.10. Утверждение проекта постановления правительства об интероперабельности железнодорожной системы в Европейском союзе	32016L0797	- СА РМ-ЕС, Приложение X Раздел 4, Глава 15; - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера систем	Утвержденное постановление правительства	IV квартал 2024 года	МИРР	86,2 тыс. леев



Финансирование
Европейского Союза



№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
			устойчивого транспорта				
11	ДППЗСА.11. Утверждение проекта постановления правительства об установлении общих норм для определенных видов комбинированных перевозок между государствами-членами	31992L0106	- СА РМ-ЕС, Приложение X Раздел 4, Глава 15; - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера систем устойчивого транспорта	Утвержденное постановление правительства	I квартал 2027 года	МИРР	86,2 тыс. леев
12	В.12. Внедрение положений Постановления Правительства № 759/2022 об учреждении, организации и функционировании Агентства железнодорожного транспорта		- СА РМ-ЕС, ст. 81 п. b); - ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера систем устойчивого транспорта	Функционирующее Агентство железнодорожного транспорта	II квартал 2024 года	МИРР	1,0 млн леев
13	ДППЗСА.13. Утверждение проекта постановления правительства о технической спецификации	32023R1693	СА РМ-ЕС, Приложение X	Утвержденное постановление	I квартал 2026 года	МИРР	86,2 тыс. леев



Финансирование
Европейского Союза



№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
	интероперабельности по отношению к подсистеме «эксплуатация и управлением движением» на железнодорожной системе		Раздел 4, Глава 15; • ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера систем устойчивого транспорта	ие правительст ва			
14	ДППЗСА.14. Утверждение проекта постановления правительства о технической спецификации интероперабельности по отношению к доступности железнодорожной системы Союза для людей с ограниченными возможностями и для малоподвижных людей	32014R1300	• СА РМ-ЕС, ст. 85; • ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера систем устойчивого транспорта	Утвержденное постановление правительства	IV квартал 2027 года	МИРР	86,2 тыс. леев
15	ДППЗСА.15. Утверждение проекта постановления правительства о технической спецификации интероперабельности по отношению к подсистеме «подвижной состав – шум»	32014R1304	• СА РМ-ЕС, ст. 85; • ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт, сфера систем устойчивого транспорта	Утвержденное постановление правительства	IV квартал 2026 года	МИРР	86,2 тыс. леев
16	ДППЗСА.16. Утверждение проекта постановления правительства о технической спецификации интероперабельности по	32011R0454	• СА РМ-ЕС, ст. 85; • ПпА РМ-ЕС: IV. 16. Транспорт,	Утвержденное постановление	IV квартал 2026 года	МИРР	86,2 тыс. леев



Финансирование
Европейского Союза



№.	Действие	Правовые нормы ЕС: №. CELEX	Положение СА РМ-ЕС и ПпА РМ-ЕС	Показатель эффективности	Срок внедрения	Ответственное учреждение	Оцененные расходы/Источники покрытия расходов
	отношению к подсистеме «телематические приложения для пассажирских перевозок» трансъевропейской железнодорожной системы		сфера систем устойчивого транспорта	правительство			
17	ПЗ.17 Утверждение проекта закона о внесении изменений в Закон № об энергетике	32022R0869	ПпА РМ-ЕС: IV. 15. Энергетика, сфера энергетической безопасности	Принятый закон	IV квартал 2025 года	Министерство энергетики	31,6 тыс. леев
18	В.18. Строительство воздушной линии электропередачи 400 кВ Бельцы-Сучава с расширением Бельцкой подстанции		ПпА РМ-ЕС: IV. 15. Энергетика, сфера энергетической безопасности	Завершенный и используемый проект	IV квартал 2027 года	Министерство энергетики ГП Moldelectrica	40 млн. EUR