Второе издание

УГЛУБЛЕНИЕ ОТНОШЕНИЙ ЕС - РМ

Что? Почему? Как?



РАЗРАБОТАЛИ
МАЙКЛ ЭМЕРСОН и ДЕНИС ЧЕНУША

Трилогия учебников: Толкование Соглашений об ассоциации и Углубленных и всеобъемлющих зон свободной торговли (УВЗСТ) заключенных ЕС с Республикой Молдова, Грузией и Украиной

Углубление молдавско-европейских отношений

Углубление молдавско-европейских отношений

Что, почему и как?

второе издание

Под редакцией

Майкла Эмерсона

и

Дениса Ченуши

При участии CEPS

Стивен Блокман
Майкл Эмерсон
Грант Костанян
Гийом Ван Дер Лоо

Expert-Grup

Денис Ченушэ
Вадим Гумене
Юрий Моркотыло
Думитру Пынтя
Татьяна Савва

Данное пособие является частью трилогии, разъясняющей суть Соглашений об ассоциации с ЕС и договоры об УВЗСТ, подписанные Грузией, Молдовой и Украиной

Центр Европейских Политических Исследований (CEPS), Брюссель
Expert-Grup, Кишинев
Rowman & Littlefield International, Лондон

Издательство Rowman & Littlefield International, Ltd.
Unit A, Whitacre Mews, 26-34 Stannary Street, London SE11 4AB
www.rowmaninternational.com

Rowman & Littlefield International Ltd. – филиал Rowman & Littlefield
4501 Forbes Boulevard, Suite 200, Lanham, Maryland 20706, США
Отделения в Нью-Йорке, Торонто (Канада), и Плимуте (Великобритания)
www.rowman.com

Copyright © 2018 Центр европейских политических исследований

Центр европейских политических исследований
Place du Congrès 1, B-1000 Брюссель
Тел.: (32.2) 229.39.11
E-mail: info@ceps.eu
Веб: http://www.ceps.eu

Иллюстрации Константина Суннерберга (cost-art@skynet.be)

Авторы заявляют свои права в качестве авторов данного пособия в соответствии с Законом Великобритании 1988 года «Об авторских правах, промышленных образцах и патентах».

Все права защищены. Запрещается воспроизводить любую часть данной книги в любой форме и любыми электронными или механическими средствами, включая системы хранения и извлечения информации, без письменного разрешения издателя (кроме рецензента, который имеет право цитировать отдельные отрывки в своей рецензии).

Каталог выходных данных Британской Библиотеки
Выходные данные книги можно найти в Британской Библиотеке

ISBN: 978-1-78660-174-2 в мягкой обложке
978-1-78660-170-4 в твердой обложке
978-1-78660-175-9 электронная книга

Настоящее издание напечатано на бумаге, соответствующей минимальным требованиям Американского национального стандарта информационных наук — «Долговечность бумаги для публикаций и документов в библиотеках», ANSI/NISO Z39.48-1992.

Напечатано в Соединенных Штатах Америки

Содержание

Список таблиц и вставок vi
Принятые сокращения viii
Предисловие xi
Резюме 1
Часть I. Политические принципы, верховенство закона и внешняя политика 15
1. Политические принципы 16
2. Верховенство закона и передвижение людей 28
3. Внешняя политика и политика безопасности 40
Часть II. Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли 46
4. Доступ товаров на рынки 47
5. Меры торговой защиты 59
6. Таможенные услуги 62
7. Технические стандарты промышленных товаров 74
8. Правила безопасности пищевых продуктов 87
9. Сфера услуг 99
10. Государственные закупки 112
11. Права интеллектуальной собственности 125
12. Конкурентная политика 137
13. Статистика 146
Часть III. Экономическое сотрудничество 150
14. Макроэкономический контекст и финансовая помощь 151
15. Финансовые услуги 159
16. Транспорт 172
17. Энергетика 184
18. Окружающая среда 196
19. Сектор информационных и коммуникационных технологий 210
20. Защита прав потребителей 223
21. Корпоративное право 231
22. Сельское хозяйство 240
23. Занятость и социальная политика 251
24. Образование, профессиональная подготовка и культура 260
25. Наука и технологии 266
26. Агентства и программы ЕС 271
27. Трансграничное сотрудничество 276
28. Гражданское общество 281
Часть IV. Юридические и институциональные положения 287
29. Разрешение споров 288
30. Институциональные положения 293

Список таблиц и вставок

Таблица S.1. Обзор политических принципов, верховенства закона и внешней политики – Молдова 4
Таблица S.2. Обзор УВЗСТ в Молдове 7
Таблица S.3. Обзор экономического сотрудничества ЕС и Молдовы 9

Таблица 4.1 Молдавская продукция, на которую установлены ежегодные беспошлинные тарифные квоты на ввоз в ЕС 48
Таблица 4.2 Торговый оборот между Молдовой и ЕС (в млн долларов США)
51
Таблица 4.3 Молдавский экспорт в ЕС, объемы которого выросли (миллионы долларов США) 52
Таблица 4.4 Структура торговли Молдовы по странам или регионам, 2013 и 2017 53
Таблица 4.5 Главные статьи импорта в ЕС и экспорта в Молдову, 2017 г. 54
Таблица 9.1 Оговорки в связи с применением национального режима или РНБ к коммерческому присутствию 100
Таблица 9.2 Оговорки в отношении доступа на рынки и национального режима в области трансграничных услуг* 102
Таблица 9.3: Торговля услугами между ЕС и Молдовой, 2014–2015 гг. (млн. евро) 107
Таблица 10.1 Пересмотренные пороговые значения, при которых должны применяться правила госзакупок 113
Таблица 10.2 Скорректированный ориентировочный график сближения правил организации государственных закупок 117
Таблица 14.1 Основные экономические показатели Республики Молдова 154
Таблица 14.2 Бюджетная помощь ЕС Молдове, по отраслям, 2014–20 гг. 156
Таблица 19.1 Аспекты развития ИКТ в Молдове, Грузии, Украине и Румынии 213
Таблица 21.1 Свод директив ЕС о корпоративном праве, с которыми необходимо провести сближение 232
Таблица 21.2 Ход реализации директив ЕС в сфере корпоративного права 237
Таблица 25.1 Основная тематика «Горизонт 2020» 266
Таблица 25.2 Данные «Горизонта 2020» о проектных предложениях в Молдове, Украине и Грузии 269

Вставка 9.1 Краткий обзор обязательств и оговорок ЕС и Молдовы в сфере услуг 106
Вставка 11.1 Шаги, предпринятые Республикой Молдова с целью присоединения к конвенциям и организациям в области интеллектуальной собственности 131

Вставка 15.1 Банковское мошенничество 2014 г. 166
Вставка 18.1 Основные характеристики молдавской экологии 201
Вставка 22.1 Обзор правовых аспектов сельскохозяйственной политики ЕС, перечисленных в Соглашении 241
Вставка 23.1 Взаимосвязь между директивами ЕС о занятости и социальных вопросах и конвенциями МОТ 253
Вставка 26.1 Агентства ЕС, открытые для Украины, Молдовы и Грузии* 271
Вставка 26.2 Программы ЕС, открытые для Украины, Молдовы и Грузии* 272
Вставка 27.1 Регионы Молдовы, Румынии и Украины, участвующие в проектах трансграничного сотрудничества 277
Вставка 27.2 Трансграничные проекты Румыния-Украина-Молдова, 2007–2013 гг. 279

Принятые сокращения

СА	Соглашение об ассоциации
АТМ	Автономные торговые меры
АСАА	Соглашение о соответствии, оценке и признании промышленных продуктов
АЕО	Авторизованный экономический агент
НАРЭ	Национальное агентство по регулированию в энергетике
ANSA	Национальное агентство по безопасности пищевых продуктов
АТП	Автономные торговые преференции
САА	Договор об общем воздушном пространстве
СЕ	Conformité Européene (знак европейского соответствия)
CEN	Европейский комитет стандартизации
CENELEC	Европейский комитет электротехнической стандартизации
CFSP	Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС (ОВПБ)
СНГ	Содружество Независимых Государств
CJEU	Суд Европейского Союза
COSME	Конкурентоспособность малых и средних предприятий
CRS	Компьютерная система бронирования
CSDP	Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО)
УВЗСТ	Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли
DG	Генеральное управление
УП	Указание происхождения
DSM	Механизм урегулирования споров
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
СЭК	Европейский социально-экономический комитет
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк

ETSI	Европейский институт телекоммуникационных стандартов
ЕС	Европейский Союз
EUBAM	Европейская миссия приграничной помощи
ГАТС	Генеральное соглашение по торговле услугами
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ГУ	Географическое указание
ГМО	Генетически модифицированный организм
ГОСТ	Государственный стандарт
GPA	Соглашение по правительственным закупкам
GSP	Всеобщая система преференций
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
МОТ	Международная организация труда
МВФ	Международный Валютный Фонд
IPR	Право интеллектуальной собственности
МСХПП	Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности
СНБ	Страна наибольшего благоприятствования
MOLDAC	Национальный институт метрологии и Национальный центр по аккредитации
НБМ	Национальный банк Молдовы
НБС	Национальное бюро статистики
НКФР	Национальная комиссия по финансовым рынкам
NCIP	Национальная комиссия по вопросам интеллектуальной собственности
NCTS	Новая компьютеризованная транзитная система
НПО	Неправительственная организация
NIPS	Национальная стратегия по защите прав интеллектуальной собственности
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
OGP	Партнерство «Открытое правительство»
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
PEM	Европейско-средиземноморская система правил происхождения

PLLC	Публичная компания с ограниченной ответственностью
СФС	Санитарные и фитосанитарные регламенты (по безопасности пищевых продуктов)
ТВТ	Технические барьеры в торговле (стандарты промышленных продуктов)
TRIPS	Соглашение ВТО об относящихся к торговле аспектах прав интеллектуальной собственности
TRQ	Тарифные квоты
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
VLAP	План действий по либерализации визового режима
ВТО	Всемирная торговая организация

Предисловие

Авторы настоящего пособия задались целью разъяснить содержание такого длинного и сложного юридического договора, как Соглашение об ассоциации, включая также договор об Углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли (УВЗСТ), подписанных между Республикой Молдова и Европейским Союзом (ЕС). Как и большинство сложных юридических текстов, его нельзя читать как обычную книгу. Вот почему, с помощью данного пособия мы стремимся сделать содержание каждой главы Соглашения понятным каждому, как в плане сути обязательств, взятых на себя сторонами, так и в плане дальнейших перспектив по реализации этих обязательств.

Первое издание настоящего пособия было опубликовано в 2016 году. За два года, которые прошли с тех пор, в Молдове было сделано многое для выполнения Соглашения. Таким образом, цель второго издания – выйти за пределы разъяснения Соглашения, представить отчет о порядке его выполнения и дать предварительную оценку процессу.

Пособие рассчитано на широкую читательскую аудиторию, в том числе на должностных лиц, депутатов парламента, лидеров бизнеса, юристов, бизнес-консультантов, аналитические центры, организации гражданского общества, преподавателей вузов и специальных тренингов, студентов и журналистов.

Тридцать разделов данного пособия практически аналогичны разделам Соглашения, но не повторяют их в точности. Некоторые наименее интересные разделы соглашения не были освещены в данном пособии. Кроме того, в некоторых случаях мы смешали тематику разных разделов.

Настоящее пособие входит в трилогию, в которой освещаются очень похожие, но в то же время, не вполне одинаковые соглашения между ЕС, с одной стороны, и Грузией, Молдовой и Украиной, с другой. Все три книги можно найти в

электронном виде и бесплатно скачать на английском языке и соответствующих языках трех стран на сайте www.3dcftas.eu.

В пособии содержатся ссылки на *Повестку дня* Соглашения об ассоциации. Она была составлена совместными усилиями Молдовы и ЕС для оценки хода выполнения *Соглашения* об ассоциации, и в ней можно найти последнюю информацию и более подробные сведения по различным темам. Вот почему нельзя путать между собой Соглашение и Повестку. Официальные тексты обоих документов также можно найти на английском и румынском языках на сайте www.3dcftas.eu.

В настоящее время доступна укороченная и более доступная версия первого издания Пособия, рассчитанная на еще более широкого читателя, в том числе на студентов. Эту версию также можно скачать в Интернете на английском, румынском и русском языках на сайте www.3dcftas.eu.

Над пособием работали две группы исследователей и экспертов – одна из центра CEPS (Центр европейских политических исследований) в Брюсселе, а вторая из Expert-Grup в Кишиневе. Центр европейских политических исследований был создан в 1983 г. и является ведущей аналитической группой (think tank) по европейским делам. У него сильная команда исследователей и широкая сеть связей с партнерскими организациями по всему миру. Центр видит свою миссию в том, чтобы вести глубокие политические исследования, ведущие к конструктивному преодолению вызовов, стоящих перед Европой.

Организация Expert-Grup является независимой аналитической группой (think tank), специализирующейся на исследованиях в области экономики и политики. Ее основные виды деятельности – экономический анализ, прогнозы и политические исследования.

Несмотря на очень «сухое» содержание основного текста пособия, мы все же надеемся, что читатель сумеет оценить менее серьезный подход в работах художника Константина Суннерберга, которые украшают обложку книги и первую страницу каждого раздела.

Мы благодарим редакционную групп CEPS: Энн Харрингтон, Маргариту Минкову и Джеки Уэст за их кропотливую работу по финальной подготовке книги.

Наконец, авторы очень признательны Шведскому агентству международного развития (Sida) за оказанную

поддержку и финансирование данного проекта, и особенно Мирье Петерсон и Марии Люнгман за то, что воодушевляли нас с самого начала, и Санне Лейно, которая присоединилась позднее.

Мнения, выраженные в настоящем пособии, целиком принадлежат авторам и не могут считаться официальным мнением CEPS, Expert-Grup, Sida или Европейского Союза.

Майкл Эмерсон

и Денис Ченушэ

РЕЗЮМЕ



Что?

Соглашение об ассоциации, подписанное между Европейским Союзом (ЕС) и Республикой Молдова – это всеобъемлющий документ, устанавливающий отношения между сторонами и содержащий многолетнюю дорожную карту реформ, подлежащих осуществлению в Республике Молдова. Одной из важнейших составных частей этого общего соглашения является раздел, касающийся торговли и устанавливающий углубленную и всеобъемлющую зону свободной торговли (УВЗСТ).

Соглашение было подписано в июне 2014 года, но большая часть содержащихся в нем положений стали применяться с сентября 2014 г. в предварительном порядке. С тех пор Соглашение было ратифицировано молдавским и европейским парламентами, а также всеми 28 государствами-членами ЕС. Таким образом, соглашение окончательно вступило в силу 1 июля 2016 г.

Зачем?

Из всех восточных соседей ЕС, в силу ряда объективных причин, Молдова является наиболее европейской страной, разделяя с Европой общую историю, язык, культуру и гранича с Румынией – государством-членом ЕС. У многих молдавских граждан есть двойное молдавско-румынское гражданство, и тем самым они также являются гражданами ЕС. Благодаря таким тесным связям, Молдова стала первой из шести стран Восточного партнерства, получившей право безвизового въезда на территорию ЕС.

Политические и экономические цели Соглашения имеют фундаментальное значение для будущего Молдовы как независимого и надежного европейского государства. Эти цели просто определить:

Политическая цель – помочь Молдове следовать по пути «европейского вектора» и углубления отношений с Евросоюзом. Это означает претворять в жизнь такие фундаментальные европейские ценности, как демократия, верховенство закона, уважение прав человека и норм европейской безопасности. Членство в Европейском Союзе само по себе не заложено в тексте Соглашения, но и не исключается. Решительная реализация данного Соглашения – это единственный путь к европейской интеграции Республики Молдова.

Экономическая цель – помочь Молдове на пути модернизации, увеличив объемы ее торговли с ЕС и остальным миром и реформировав внутренние нормативные положения в соответствии с лучшей европейской практикой. В условиях улучшения делового климата и укрепления институтов у Молдовы есть потенциал, чтобы стать хорошим местом для размещения иностранных и внутренних инвестиций для производства экспорта в страны ЕС и на международные рынки.

Как?

Соглашение об ассоциации можно приравнять к хартии молдавской модернизации посредством принятия европейских норм и стандартов, которые в целом соответствуют лучшим международным практическим нормам. Молдове не нужно заново «изобретать велосипед» во многих технически сложных сферах, где выбор в пользу норм и стандартов, отличающихся от испытанной международной практики, мог бы оказаться слишком дорогим и неэффективным.

В сентябре 2015 г. ЕС практически полностью открыл свой рынок для бестарифного импорта из Молдовы. Это означает не только открытие новых конкурентных возможностей для молдавской экономики, но и защиту наиболее уязвимых отраслей внутреннего хозяйства от неожиданных конкурентных шоков. При этом Молдова будет постепенно снимать тарифы на импорт из Евросоюза со своей стороны; в зависимости от сектора, на это уйдет до десяти лет. В структуре молдавской торговли уже заметны существенные изменения: начался процесс

диверсификации торговли в пользу европейских рынков, чем восполняются потери в связи с торговым эмбарго со стороны России. Технические требования к доступу на европейский рынок очень высокие и жесткие, но применяются в честном профессиональном порядке, без каких-либо геополитических манипуляций (как на других рынках).

Доступна финансовая помощь для оказания технической поддержки и инвестирования в области, требующие серьезных преобразований; ЕС выделяет на это гранты, а европейские финансовые институты – кредиты или инвестиции.[1]

Ни Соглашение, ни УВЗСТ не являются той волшебной палочкой, которая может избавить молдавскую политическую систему и экономику от всех присущих им проблем. Однако содержащиеся в них положения касаются большей части планируемых Молдовой политических и экономических реформ. Такая нормативная настройка не может сводиться к простым техническим вопросам; она доходит до самой сути немедленной задачи по созданию здоровой системы управления, свободной от коррупции.

* * * *

Часть I. Политические принципы, верховенство закона и внешняя политика

Эти разделы посвящены неэкономическим положениям Соглашения. Связанные с ними обязательства, хоть и имеют фундаментальное значение, все же носят качественный характер.

Как подчеркнуто в Соглашении, центральной политической задачей Молдовы является уважение европейских ценностей. Предусмотрен тщательный контроль демократических институтов, верховенство закона и соблюдение прав человека. Уважению ценностей демократического общества в тексте Соглашения отводится первостепенная важность, и в случае грубого пренебрежения этими принципами действие Соглашения может быть приостановлено.

Качество демократии и принцип верховенства закона в Республике Молдова сильно страдают от политизации

[1] В частности, речь идет о Европейском инвестиционном банке (ЕИБ) и о Европейском банке реконструкции и развития (ЕБРР).

публичных институтов, поэтому Европейский Союз настаивает на необходимости проведения реформ.

В декабре 2016 года прошли горячо оспариваемые, но справедливые президентские выборы. Вследствие конституционной поправки выборы были прямыми, в отличие от прошлого проблематичного процесса, когда президента выбирал парламент. Игорь Додон победил Майю Санду в последнем туре. Пророссийская направленность Игоря Додона стала причиной столкновений с проевропейским Правительством, руководство которого неофициально подчиняется олигарху Владу Плахотнюку. Плахотнюк не занимает официальных постов, однако находится во главе правящей партии и руководит деятельностью правящей коалиции. Это олигархическое влияние по всей видимости является одним из основных факторов, препятствующих эффективной антикоррупционной политике.

См. Таблицу S.1, в которой приведена общая информация о положении дел в области политических принципов, верховенства закона и внешней политики в Молдове,

Таблица S.1. Обзор политических принципов, верховенства закона и внешней политики – Молдова

Глава	**Оценка/результаты**
1.1 Политические институты	На институты отрицательно влияют олигархи и чрезмерная политизация
1.2 Права человека	В области прав человека наблюдаются улучшения, однако серьезные проблемы сохраняются
2.1 Судебная система, коррупция	Реформа судебной системы еще не вступила в силу; сохраняются серьезные проблемы, связанные с коррупцией
2.2 Свободное передвижение людей	Правом безвизового въезда в ЕС пользуются миллион человек; у половины населения страны имеются биометрические паспорта
3. Внешняя политика/политика безопасности	Внешняя политика является предметом спора между проевропейским правительством и пророссийской администрацией президента

Судебная реформа все еще не завершена по причине сильного политического сопротивления. Для завершения реформы прокуратуры необходимы дополнительные шаги.

Несколько улучшилась ситуация в области прав человека, однако серьезные проблемы так и не были решены, особенно в поле борьбы с дискриминацией (например, в отношении лиц с ограниченными возможностями, представителей ЛГБТ и бедных). Однако наиболее проблемная ситуация в области прав человека сложилась в Приднестровском регионе, что отражено во множестве решений Европейского суда по правам человека.

Успехи в проведении антикоррупционной политики повсеместно признаются обязательным условием успешной реализации Соглашения об ассоциации и европейского будущего Молдовы. Нужно еще сделать ряд важных шагов на пути к полной реализации институционального и оперативного потенциала Национального центра по борьбе с коррупцией, Национальной антикоррупционной комиссии и Генеральной прокуратуры. Они должны вновь завоевать доверие населения и стать независимыми от любого политического вмешательства.

Стремление Молдовы добиться безвизового въезда в ЕС для своих граждан было удовлетворено. На протяжении четырех лет молдавские граждане-обладатели биометрического паспорта свободно ездят в страны Шенгенского соглашения, и такая возможность есть еще примерно у 35% приднестровских граждан.

Молдова интенсивно сближается с ЕС в области внешней политики и безопасности, но в то же время ведет очень избирательную политику по вопросам, связанным с Россией – в частности, в отношении санкций ЕС. Тем не менее, избрание Игоря Додона президентом в декабре 2016 года привело в к тому, что противостояние проевропейской и пророссийской направленности стало более выраженным источником напряжения между Правительством и Президентурой. Самой крупной программой ЕС на оперативном уровне является Миссия приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM), которая направлена на оказание помощи практическому сотрудничеству вокруг приграничной зоны Молдовы и Украины с Приднестровским регионом. При этом у миссии есть и более широкая задача – способствовать урегулированию приднестровского конфликта.

Часть II. Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли

Эти главы составляют ядро экономического содержания Соглашения, охватывая как тарифные, так и нетарифные барьеры в торговле, и предусматривая множество юридических обязательств, взятых на себя обеими сторонами.

Отмена тарифов являет собой классическую основу существования зоны свободной торговли. УВЗСТ установил зону свободной торговли товарами еще в сентябре 2014 г., когда Соглашение вступило в силу на временной основе. Либерализация стала результатом непрерывного процесса упрощения торговых условий между ЕС и Молдовой, запущенного в 1998 г. (а именно, в рамках т. н. «общей системы преференций» (GSP) в 1998–2005, на смену которой пришла GSP + в 2006–2008 годах, а затем автономные торговые меры в 2008–2014 гг.). Это позволяет Молдове подготовиться к полной либерализации торговых отношений с ЕС, но при этом в самых чувствительных секторах Молдова будет снимать свои тарифы на импорт из ЕС постепенно, в течение пяти–десяти лет.

Несмотря на то, что преимущества УВЗСТ станут ощутимы лишь в среднесрочном и долгосрочном плане, некоторые положительные сдвиги в торговле между Республикой Молдова и ЕС можно наблюдать уже сегодня: в 2017 г. был отмечен рост экспорта в ЕС на 21% и теперь его доля в общем объеме экспорта из Молдовы составляет 66%. Молдове все еще нужно работать над созданием более дружественного климата для бизнеса, устранить технические барьеры в торговле и привести свои технические стандарты и стандарты в области безопасности пищевых продуктов в соответствие с европейскими.

Молдова сделала несколько важных шагов в плане улучшения таможенных процедур в соответствии с практическими нормами ЕС, но несмотря на это в Таможенной службе все еще сохраняются вызовы, в том числе недостатки работы таможенных терминалов, низкий уровень доверия и высокая степень восприятия коррумпированности этого органа.

В Таблице S.2 приводится обзор хода выполнения Молдовой УВЗСТ с ЕС.

Таблица S.2. Обзор УВЗСТ в Молдове

4. Доступ к рынкам, товары	Наблюдается обнадеживающий рост экспорта в ЕС, доля которого в общем объеме теперь составляет 66%
5. Меры торговой защиты	Пока что не было принято ограничительных мер
6. Таможенные услуги	Наблюдается значительный прогресс, однако все еще имеются недостатки и сектор воспринимается как коррумпированный
7. Технические стандарты (ТВТ)	Процесс принятия стандартов ЕС ускоряется, все еще наблюдается слабый институциональный потенциал
8. Безопасность пищевых продуктов (СФС)	Продолжается принятие СФС ЕС, однако с задержками, слабой материально-технической базой и коррупцией
9. Услуги	Сближение продвигается, но с задержками
10. Государственные закупки	Сближение существенно продвинулось, однако остаются серьезные проблемы с реализацией
11. Права интеллектуальной собственности	Разработка правовой системы достаточно продвинулась, остаются проблемы с обеспечением соблюдения
12. Конкурентная политика	Надлежит укреплять институциональные возможности Совета по конкуренции
13. Статистика	Ускорилась реализация в соответствии с европейскими стандартами

Принятие европейских технических стандартов промышленной и агропродовольственной продукции совершенно необходимо для модернизации и повышения конкурентоспособности молдавского производства. Процесс сближения с директивами ЕС в данной области, принятия конкретных европейских стандартов и отказа от (бывших советских) ГОСТов был долгим, однако его ускорение очевидно.

Что касается безопасности пищевых продуктов, Молдова взялась за осуществление всеобъемлющей стратегии по применению европейских санитарных и фитосанитарных регламентов, на что должно уйти примерно два – четыре года. В свое время, это должно гарантировать молдавским потребителям высокие стандарты здоровья и безопасности, а также даст

возможность молдавским предприятиям экспортировать в ЕС и на другие международные рынки. Институциональные недостатки главного государственного органа в этой области (ANSA) остаются, в частности, на местном уровне. Затраты на принятие стандартов безопасности и на сопутствующие бюрократические препоны ограничивает рост агропродовольственного производства и расширение разнообразия экспортируемых продуктов животного происхождения.

Для развития молдавской экономики конкурентный и диверсифицированный сектор услуг имеет огромное значение. В этой связи в Соглашении предусмотрено больше либерализации и меньше оговорок с молдавской стороны, по сравнению с ЕС. Молдова добилась значительных успехов на пути приведения своей системы государственных заказов в соответствие со стандартами ЕС, однако сохраняются серьезные проблемы с ее применением, в частности, в области электронных закупок. Что касается прав интеллектуальной собственности, тут правовая база в основном соответствует и международным, и европейским правилам, однако ее применение также нуждается в улучшении. Молдова в целом удовлетворяет требованиям УВЗСТ в области конкурентной политики, однако институциональный потенциал Совета по конкуренции необходимо укрепить.

Была также достигнута договоренность с Приднестровьем о том, чтобы, начиная с января 2016 г. действие УВЗСТ отчасти распространялось и на этот регион. Таким образом, приднестровским продуктам был открыт бестарифный доступ на рынок ЕС. Это могло бы стать шагом в сторону объединения страны. Однако достигнутая договоренность довольно хрупка, и неизвестно, насколько устойчивой она окажется, так как данный регион следует совершенно в другом геополитическом направлении. Тем не менее, экспорт из региона на европейский рынок увеличился, а объем товаров, отправляемых в Россию, постепенно сокращался.

Часть III. Экономическое сотрудничество

Данная часть содержит множество разделов, значительно различающихся между собой по степени правовых обязательств и их экономической важности. Здесь мы коснемся лишь некоторых наиболее важных случаев.

В макроэкономическом контексте, пережив огромные потери в начале переходного периода после развала Советского Союза, молдавская экономика начала восстанавливаться лишь в 2000 г. Но затем по ней жестоко ударил мировой экономический кризис 2009 года. В 2010 г. экономика Молдовы начала восстанавливаться после кризиса, возобновился ее рост. Однако в конце 2014 г. мошенничество в крупных размерах в банковском секторе (приведшее к потере 16% ВВП), помноженное на засуху и региональные проблемы (экономические кризисы в Украине и России и медленные темпы экономического роста в ЕС), привели к дальнейшему падению ВВП в 2015 г.

Судя по положительному росту на 4,1% в 2016 г., на 4,5% в 2017 г. и его ожидаемому продолжению в 2018 г., экономика начала восстанавливаться после этих тяжелых макроэкономических потрясений. Тем не менее, медленный ход структурных реформ и редкие успехи в области улучшения делового климата, включая сомнения, связанные с верховенством закона, не дают экономике вернуться на путь уверенного восстановления, которое могло бы привести к ощутимому повышению уровня жизни населения.

ЕС традиционно оказывает Молдове техническую и экономическую помощь, в том числе в виде бюджетных грантов и крупных инвестиций от ЕИБ и ЕБРР. В 2015 г., однако, посреди банковского мошенничества и замедления реформ, партнеры Молдовы по развитию (в т. ч. ЕС) приостановили финансовую помощь до тех пор, пока правительство не сумеет продемонстрировать ясные доказательства продолжения реформ. В 2017 г. было в общих чертах согласовано предоставление кредита и пакета субсидий на сумму 100 миллионов евро, однако первые выплаты были отложены до выполнения определенных условий по отраслям.

В Таблице S.3 представлен обзор экономического сотрудничества ЕС и Молдовы.

Таблица S.3. Обзор экономического сотрудничества ЕС и Молдовы

14. Макроэкономика	Идет восстановление макроэкономического роста; связанные с макроэкономикой условия оказания помощи выполнены не были
15. Финансовые услуги	Последствия банковского мошенничества 2014 года все еще не урегулированы; реформы в области управления продвигаются медленно

16. Транспорт	Быстро растущий сектор авиа- и автотранспорта; идет процесс широкомасштабного сближения
17. Энергетика	Сближение продолжается; демонополизация газового и электроэнергетического рынка вызывает трудности
18. Окружающая среда	Сближение продолжается; реализация по-прежнему слаба
19. Сектор цифровых технологий	Использование ИКТ быстро растет; сближение продолжается
20. Защита прав потребителей	Сближение продолжается, предстоит укрепить институциональный потенциал
21. Корпоративное право	Крайне необходимы реформы системы корпоративного управления, однако присутствуют задержки с разработкой законодательства
22. Сельское хозяйство	Экспорт агропродовольственных товаров в ЕС растет; повышение производительности вызывает большие трудности
23. Занятость/социальная сфера	Сближение существенно продвинулось; либерализация трудового кодекса приостановлена
24. Образование, культура	Низкое качество образовательных стандартов; успешно используется программа «Erasmus»
25. Наука, технологии	Слабый исследовательский потенциал; полезное участие в программе «Горизонт 2020»
26. Агентства, программы	Активизация ряда возможностей для участия
27. Трансграничное сотрудничество	Полезные трансграничные проекты с Румынией и Украиной
28. Гражданское общество	Продолжается активная деятельность в поддержку принятия реформ; правительство, тем не менее, пыталось подорвать такие усилия

До недавнего времени молдавский банковский и финансовый рынок, пусть и выглядел не вполне развитым, но, по крайней мере, четко выполнял свои базовые задачи. Но в 2014 г. на этом рынке произошло страшное потрясение, когда была раскрыта мошенническая схема чудовищных размеров, в

результате чего было ликвидировано три крупных банка. Вызывает серьезную озабоченность тот факт, что расследование, призванное выяснить, кто похитил средства и кто ответственен за их возмещение, продвигается медленно и безрезультатно. Несмотря на то, что по соглашению с МВФ от 2016 г. финансовый и банковский сектор прошел через значительные изменения, сохраняется острая необходимость в реформах корпоративного управления. Провести их можно путем всеобъемлющего сближения с нормативно-правовыми требованиями ЕС.

УВЗСТ прописывает подробные правила и нормативные требования ЕС к большинству видов транспорта (автодорожного, железнодорожного, по внутренним водам, морского и смешанного). По этим направлениям проводятся реформы. ЕБРР, ЕИБ и Европейская Комиссия финансируют крупные инвестиции в транспортную инфраструктуру и применяют обусловленный подход с упором на продвижение отраслевых реформ.

Правовые положения Соглашения и УВЗСТ в сфере энергетики в целом сводятся к обязательствам Молдовы по Договору о создании энергетического сообщества, к которому Молдова присоединилась в 2010 г., в том числе имеется в виду Третий энергетический пакет ЕС. Работа по выполнению этих положений ведется неровно. Секретариат Энергетического сообщества продолжает считать молдавский регулирующий орган в сфере энергетики (НАРЭ) не вполне самостоятельным. На молдавском рынке газа и электроэнергии пока доминируют российские компании («Газпром» и «Интер РАО ЕЭС», соответственно). Проекты по демонополизации и диверсификации источников энергии осуществляются через подключение к румынским сетям, как по газу, так и по электроэнергии, и посредством приватизации ряда газовых активов при участии румынских компаний. Для развития таких проектов, однако, требуется сочетание европейского финансирования и эффективной либерализации рынка.

Молдова сближает свою экологическую политику с требованиями европейского законодательства, но трудности и отставания на этом пути вызваны недостаточностью финансовых и человеческих ресурсов. Инвестиционные проекты в сфере защиты окружающей среды финансируются ЕБРР, ЕИБ, Европейской комиссией и рядом государств-членов. Заключенные между Молдовой и Украиной соглашения об

увеличении производства энергии (которые серьезно противоречат нормативно-правовой базе ЕС в сфере окружающей среды) могут представлять серьезную опасность для экологической устойчивости реки Днестр.

Быстро развивается цифровой сектор в самом широком спектре. Он представляет собой существенно важный компонент экономического реформирования и модернизации Молдовы. В Соглашении предусмотрено всеобъемлющее сближение этого сектора с европейской нормативно-правовой практикой в течение одного – семи лет, но работа в этом направлении идет медленно. Была разработана широкая информационно-коммуникационная инфраструктура сетевых государственных услуг и объектов для инвестиций в сектор ИТ. Однако, степень их проникновения на нижние уровни местного управления, а также среди сельского населения, незначительна.

У Молдовы большой потенциал для развития сельского хозяйства. Кроме того, растут объемы экспорта агропродовольственных продуктов из страны в ЕС. Основная трудность состоит в повышении уровня (в настоящее время низкого) продуктивности сектора и его устойчивости к стихийным бедствиям. Молдова приняла обширную и, по всей видимости, слишком амбициозную программу по воспроизведению множества технических элементов европейской сельскохозяйственной политики. ЕС ведет крупные проекты технической и финансовой помощи в поддержку этого процесса. Проекты осуществляются на грантовые средства ЕС и капитальные инвестиции от ЕИБ.

Молдова подготовила комплексную институционально-правовую базу для управления рынком труда, которая в целом соответствует европейским стандартам и требованиям Международной организации труда. Больше внимания необходимо уделить ее практическому применению и для этого усовершенствовать Инспекцию труда и сократить неформальную занятость. Политические переговоры, направленные на пересмотр Трудового кодекса с целью проведения реформ по либерализации, в настоящее время зашли в тупик. Другие области для законодательного сближения связаны с корпоративным правом и политикой защиты прав потребителей.

За последние десятилетия показатели Молдовы в сфере образования не изменились в лучшую сторону. Соглашение об ассоциации поддерживает базовые реформы, особенно в сфере

высшего образования в рамках т. н. «Болонского процесса», а также через такие программы, как «Erasmus+», которой уже пользуется множество молдавских учащихся.

Существуют широкие возможности для подключения Молдовы к участию в работе европейских агентств и программ, с потенциалом для развития институциональной базы и продвижения политических реформ. Например, в 2014 году была достигнута договоренность о том, чтобы Молдова стала полноценной участницей главной европейской научно-исследовательской программы «Горизонт 2020».

Границы Молдовы с Румынией и Украиной создают возможности для бизнеса, социально-культурного трансграничного обмена на региональном уровне. ЕС участвует в финансировании инициатив трансграничного сотрудничества.

ЕС также поддерживает организации гражданского общества Молдовы, видя в них проводников демократических перемен. В 2017 г. Правительство попыталось (безуспешно) принять меры, которые подорвали бы роль таких организаций. Из-за низкого уровня доверия к правительству гражданское общество стало важным партнером ЕС в деле содействия выполнению Соглашения об ассоциации.

Часть IV. Юридические и институциональные положения

Для наблюдения за ходом выполнения Соглашения создана всеобъемлющая и консолидированная институциональная основа, в центре которой находится Совет по ассоциации, и которая послужит платформой для ведения политического диалога. Такие положения теперь действуют на регулярной основе. Совет по ассоциации провел четвертое ежегодное собрание 3 мая 2018 г. и вынес совместные выводы, подчеркивающие важность структурных реформ в ключевых областях, устойчивых принципов верховенства закона и антикоррупционной политики, эффективной многопартийной системы и всеохватывающего характера процесса принятия решений, а также укрепленного двустороннего сотрудничества в сфере безопасности. Выполнение Соглашения подкрепляется четко прописанными механизмами решения споров; их применение, однако, пока что не требовалось.

Общая оценка

Проведенная нами общая оценка выявила неоднозначную картину.

С одной стороны, после периода потрясений, нанесших серьезный ущерб экономике, возобновился макроэкономический рост. По мере того, как начинает действовать УВЗСТ, довольно быстро растут объемы экспорта в ЕС. Они уже составляют 66% от общего объема. Такое положительное развитие экспорта должно продолжаться, так как рынок ЕС растет, тем самым гарантируя наличие надежных и открытых рыночных возможностей. В то же время, российский рынок (бывший ранее основным) столкнулся с последствиями пагубных санкций в отношении Молдовы, несмотря на весьма незначительные успехи, достигнутые благодаря *сближению* с Россией, проведенному новым пророссийским Президентом Игорем Додоном.

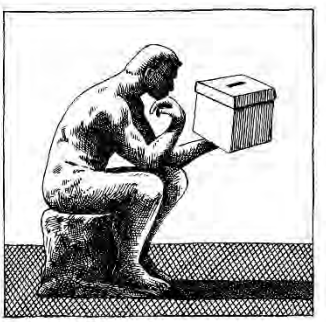
Наблюдается широкое участие в весьма амбициозной программе по сближению с нормами ЕС в рамках Соглашения об ассоциации и УВЗСТ. Однако и здесь встречаются трудности, такие как значительное отставание от графика по законодательству, а также более серьезные недостатки, связанные с потенциалом государственного и частного сектора по реализации.

В какой-то мере, такие недостатки следует рассматривать как неотъемлемую часть экономического и общественного развития, начавшегося с достаточно низкого уровня. Однако, крайне необходимому повышению производительности и уровня жизни препятствуют имеющиеся в Молдове серьезные дефекты в сфере управления и верховенства закона. В слишком многих случаях правительство либо не смогло провести реформы (в том числе, в борьбе с коррупцией), либо пыталось принять меры их отменяющие. Ему даже не удалось убедительно отреагировать на крупное банковское мошенничество 2014 года: виновные в нем лица, подлежащие уголовной ответственности, все еще не установлены и не наказаны. Такие неудачи отрицательно сказываются на потенциальных иностранных инвестициях, которые, в целом, могли бы значительно поспособствовать быстрому экономическому росту. Кроме того, потенциальные инвесторы могут также столкнуться с проблемой стратегической неопределенности, вызванной противоречивыми геополитическими установками Президента и Правительства.

Часть I. Политические принципы, верховенство закона и внешняя политика

1. Политические принципы

Положения соглашения



Весь текст Соглашения об ассоциации строится на общей приверженности современным европейским демократическим политическим ценностям. В преамбуле к нему подчеркивается:

> [О]бщие ценности, на которых построен Европейский Союз – а именно, демократия, уважение прав человека и основных свобод, а также верховенство закона – лежат также в основе политической ассоциации и экономической интеграции, как предусматривается в данном Соглашении.

Эти же принципы повторяются в ст. 2, где они объявляются «существенными элементами» Соглашения. Это ведет нас к статье 455, в которой говорится, что в случае нарушения данных принципов, действие Соглашения может быть приостановлено. Политический диалог и сотрудничество в области «внутренних реформ» должны вестись с соблюдением этих самых принципов (ст. 6). Такой политический диалог ведется в рамках регулярных встреч на разных министерских и высших государственных уровнях.

Совместно выработанная Повестка дня Соглашения об ассоциации, текст которой был подписан 26 июня 2014 г., содержит однозначные формулировки касательно выполнения основных принципов по существу. Так, среди приоритетных направлений деятельности в ней отмечены следующие: институциональные вопросы гарантии демократии, судебная система, права человека и фундаментальные свободы. В повестке достаточно подробно рассмотрены эти задачи.

Демократические институты. В Повестке дня Соглашения существенная роль отводится укреплению институтов как гарантов соблюдения демократии и верховенства

закона. В ней особо подчеркивается необходимость масштабного пересмотра Конституции с целью уточнения полномочий президента и предотвращения возможных конфликтов между институтами власти ввиду неразрешимых разногласий. Более того, Молдова взяла на себя обязательство внести ясность в полномочия Конституционного Суда и процедуру назначения его членов, а также пересмотреть законодательство в отношении финансирования политических партий и дальнейшей децентрализации власти.

Судебная система. Для того чтобы обеспечить беспристрастность судебной системы, прокуратуры и правоохранительных органов, а также их независимость от политического вмешательства и освободить их от коррупции, Молдова должна обеспечить независимую работу Национального центра по борьбе с коррупцией. Нужно пересмотреть процедуры назначения судей, укрепить независимость судебной системы, закрепить нулевой уровень терпимости к коррупции в юридической профессии, а также провести реформу законодательства в отношении прокуроров, судей и адвокатов. Далее ЕС подчеркивает срочную необходимость ключевых реформ: «Для реформы судебной системы и борьбы с коррупцией необходимы реальные, решительные действия. Это будет тем более совершенно необходимо для того, чтобы новое правительство предприняло решительные шаги в связи с серьезным кризисом в банковском секторе».[2]

Права человека и фундаментальные свободы. Согласно принятой Повестке дня Соглашения, Молдова взяла на себя обязательство соблюдения прав наиболее уязвимых групп населения и национальных меньшинств, принятия закона о равноправии и гарантирования эффективного выполнения решений Европейского суда по правам человека. В ходе самого последнего состоявшегося диалога по вопросам прав человека между ЕС и Молдовой ЕС «призвала молдавское правительство ратифицировать Европейскую Хартию региональных языков или языков меньшинств, а также принять национальную стратегию в отношении национальных меньшинств».[3]

---

[2] См. http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150730_01_en.htm, 25 мая 2015 г.

[3] См. http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150610_03_en.htm.

Повестка дня Соглашения содержит разделы, посвященные свободе волеизъявления, уделяется особое внимание свободе и плюрализму СМИ, и защите журналистских источников информации. Предусмотрена также защита прав ребенка и гарантируется выполнение законодательства в части предотвращения домашнего насилия. В целях улучшения ситуации в области гендерного равенства, Молдова должна обеспечить равноправие в социальной, экономической и политической жизни и в процессе принятия решений.

Перспективы реализации

Конституция. Согласно Конституции 1994 г., Молдова является суверенным и независимым, единым и неделимым государством. Она является государством, в котором верховенство закона, демократия, права и свободы человека, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются. В Молдове принята парламентская форма правления, полномочия президента ограничены. Это явилось результатом спорной конституционной реформы, проведенной законом № 1115-XIV от 5 июля 2000 г. Она положила конец полупрезидентской форме правления. Согласно внесенным изменениям, президент избирается большинством депутатов парламента (61 из 101 голосов, или тремя пятыми от общего числа депутатов); невозможность выбрать президента влечет за собой новые выборы в национальное собрание. В марте 2016 г.[4] Конституционный суд объявил изменения, внесенные в Конституцию в 2000 году, неконституционными, установив, что президент должен избираться напрямую гражданами. Выборы, прошедшие в октябре и ноябре 2016 г., завершились победой кандидата, открыто занимавшего пророссийскую позицию. Это вызвало трения между различными ветвями власти – проевропейскими правительством и парламентским большинством и пророссийской президентурой.

В октябре 2017 г. Конституционный суд ввел возможность «временного отстранения от должности» Президента если он отказывается выполнять свои конституционные обязанности, в

[4] См. решение Конституционного суда от 4 марта 2016 г. (www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=759&t=/Prezentare-generala/Serviciul-de-presa/Noutati/Curtea-Constitutionala-a-restabilit-dreptul-cetatenilor-de-a-si-alege-Presedintele).

особенности обязанности по промульгации законов. То же решение суда дает право Премьер-министру или Спикеру Парламента временно брать на себя обязанности Президента по соответствующим вопросам. Более того, в октябре 2017 г., пока Президент был временно отстранен от должности, парламентское большинство назначило Министра обороны, обновило состав Правительства, а в январе 2018 г. приняло законодательство по борьбе с пропагандой. Таким образом, посредством своих решений Суд начал менять политическую обстановку, косвенно создавая множество помех оппозиции.

Демократические институты в целом признаются хрупкими из-за того, что подвергаются сильному влиянию олигархических групп. Широко распространена политизация институтов (министерств, агентств, местных органов публичной администрации, и т. д.). Она охватывает самые разные сферы, но особенно сказывается на правоохранительных органах, прокуратуре и борьбе с коррупцией. Это явление серьезно подрывает верховенство закона и добросовестное управление, особенно начиная с июля 2009 г., когда правящие политические партии стали делить между собой эти институты согласно своему политическому весу и интересам.

Политические партии. В политической системе доминируют два типа политических партий: партии, подчиняющиеся местным олигархическим группам, и партии, подозреваемые в получении финансирования из внешних источников (Россия). Чтобы обеспечить более справедливые и конкурентные условия для политических партий, власти приняли Закон № 36 от 9 апреля 2015[5] («О финансировании политических партий»), по которому открывается возможность финансирования политических партий за счет частных взносов и государственных средств (до 0,2% доходов государственного бюджета). Из средств государственного бюджета, 50% должны быть пропорционально выделены на проведение парламентских выборов и 50% на местные выборы. Соответствующие ассигнования должны быть предусмотрены в годовом законе о бюджете, что также должно послужить улучшению качества отчетности о расходовании средств на предвыборную кампанию и ограничить пожертвования от частных лиц и представителей бизнеса. Закон также запрещает использование средств,

[5] См. http://lex.justice.md/md/358046/.

заработанных за границей, что ущемляет права молдавских граждан, работающих за границей и заинтересованных в финансировании политических партий во время избирательных кампаний. В соответствии с этим законом и согласно годовым законам о бюджете, Центральная избирательная комиссия одобрила выделение около 39 миллионов леев в 2016 году и 40 миллионов леев в 2017 г. на финансирование политических партий по результатам национальных и местных выборов в ноябре 2014 года и июне 2015 года, соответственно. Право на государственные субсидии получают обладающие правовым статусом политические партии, участвовавшие в выборах. Независимым кандидатам субсидии не положены.

Избирательные процессы. Несмотря на то, что избирательный процесс ведется на конкурентной основе, его омрачает множество несоответствий, из-за которых его нельзя считать действительно справедливым и свободным. Со времени объявления независимости, в Молдове прошло восемь общегосударственных парламентских выборов: пять очередных и три досрочных в связи с невозможностью выбора президента парламентом. Прямые президентские выборы проводились в Молдове в 1996 и 2016 годах. Согласно докладу ОБСЕ, последние досрочные парламентские выборы в ноябре 2014 г. были омрачены рядом нарушений. Как подчеркивает ОБСЕ, самую большую озабоченность вызывают следующие проблемы: недостатки новой электронной системы обработки голосов, политическое вмешательство в работу СМИ и исключение одной из партий из выборного процесса (партии «Родина»).[6] ОБСЕ неоднократно высказывалась по поводу местных выборов в июне 2015 г., и особенно в связи с неравномерным информационным покрытием, юридическими противоречиями и независимым статусом Центральной избирательной комиссии.[7]

Многочисленные замечания, высказанные ОБСЕ ранее, сохранили свою актуальность и в отношении президентских выборов, прошедших в октябре/ноябре 2016 г. В частности, речь идет о проверке подписей, финансировании предвыборной кампании, несбалансированном освещении в СМИ и т. д.

---

[6] См. Заявление о предварительных выводах и результатах ОБСЕ (www.osce.org/odihr/elections/moldova/128476?download=true).

[7] См. Итоговый отчет ОБСЕ (www.osce.org/odihr/elections/moldova/178226).

Решение Конституционного суда, вынесенное в декабре 2016 г., подтвердило некоторые из этих недостатков. В нем также подчеркивалось, что представители подчиняющейся России Митрополии Молдовы неправомерно вмешивались в избирательную кампанию президентских выборов и использовали «экстремистские, ксенофобские, гомофобные и сексистские высказывания в адрес кандидата». Кроме того, Суд выразил протест против отсутствия законных мер для привлечения к ответственности религиозных культов за вмешательство в избирательный процесс.[8]

В 2017 г. организации гражданского общества запросили создание Рабочей группы по внесению изменений в Кодекс о выборах с учетом рекомендаций ОБСЕ и Бюро по демократическим институтам и правам человека в отношении предыдущих парламентских выборов. Центризбирком взялся продлить срок онлайн-регистрации избирателей, находящихся за границей, чтобы увеличить число зарегистрированных избирателей и повысить прозрачность процесса.[9] Как показал предварительный технико-экономический расчет, проведенный при финансовой поддержке Норвегии и Швеции, Молдова выполняет условия для постепенного перехода на электронное голосование.[10] При этом прогресс в части введения электронного голосования весьма незначителен, несмотря на то, что рост эмиграции требует учреждения срочных мер для содействия голосованию граждан Молдовы, находящихся за рубежом. Введение Государственного реестра избирателей в 2014 г. несколько улучшило ситуацию с избирательными списками,[11] но для полного устранения данной проблемы нужны дополнительные усилия.

---

[8] См. Решение Конституционного суда № 139e/2016 (http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=926&t=/Media/Noutati/Rezultatul-scrutinului-prezidential-confirmat-de-Curtea-Constitutionala-Sesizarea-nr-139e2016).

[9] См. Итоговый отчет ОБСЕ (www.osce.org/odihr/elections/moldova/178226).

[10] См. пресс-релиз Центральной избирательной комиссии от 31 мая 2016 г. (http://cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=15553&l=ro).

[11] См. пресс-релиз Центральной избирательной комиссии от 24 мая 2016 г. (http://cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=15359&l=ro).

Смешанная избирательная система, введенная Демократической партией в апреле 2017 г. и поддержанная Партией социалистов Молдовы, считается серьезным недостатком национальной избирательной системы. В результате были созданы одномандатные округа по которым будет избираться 51 депутат, включая трех депутатов от диаспоры, двух от Гагаузской автономии и двух от Приднестровского региона. Оставшиеся 50 депутатов будут назначаться как и раньше, по партийным спискам. Венецианская комиссия высказалась против новой избирательной системы, в частности потому, что она подвергает местных кандидатов влиянию бизнесменов.[12] Предварительные политические условия для макрофинансовой помощи от ЕС, обещанной Молдове в ноябре 2017 г., также содержали критику изменения избирательной системы. В результате спорного решения молдавского суда по объявлению недействительными результатов выборов кишиневского примара, которые прошли в июне 2018 г., Европейский парламент незамедлительно принял Резолюцию, выступая за необходимость отозвать макрофинансовую помощь, транш которой должен был поступить в июле 2018 г.

Злоупотребление административными ресурсами, практика подкупа избирателей и непропорциональный доступ к средствам массовой информации, в сочетании с реальным влиянием политических партий, поддерживаемых олигархическими группами – вот главные факторы, которые сказываются на результатах выборов. Продолжается разделение избирателей по геополитическому признаку, и часть из них выбирает прозападные, а другая – пророссийские политические партии.

Права человека. Молдова присоединилась к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и обязуется выполнять решения Европейского Суда по Правам Человека (ЕСПЧ). Общее количество дел, подаваемых в Страсбург против Республики Молдова, сократилось с 1 354 в 2013 г. и 1 011 в 2015 г. до 758 в 2017 г.[13] С 1998 по 2017 гг. против Молдовы было подано 13 400 жалоб, 1 348 из которых все еще ожидают рассмотрения. В 2017 году Молдова заняла четвертое

[12] См. мнение Венецианской комиссии № 884/2017 (http://www.osce.org/odihr/elections/moldova/324356?download=true).
[13] См. Центр юридических ресурсов Молдовы (http://crjm.org/en/category/publications/).

место по количеству жалоб на душу населения. По состоянию на декабрь 2017 года ЕСПЧ вынес 354 решений по молдавским делам,[14] присудив компенсации на общую сумму около 17 миллионов евро.

Наиболее часто упоминаемые нарушения касаются досудебных процедур и условий задержания, запрета на бесчеловечное или унизительное обращение и пытки, и отсутствия эффективных средств правовой защиты. Страсбургский Суд также вынес решения по поводу судебных решений, связанных с нарушением свободы самовыражения, свободы вероисповедания и запрета дискриминации. По состоянию на январь 2018 г., Приднестровского региона касались 13 решений, по которым были обвинены и Молдова, и Россия, за нарушение права на образование, права на жизнь, запрета на бесчеловечное и унизительное обращение, а также права на свободу и безопасность.[15] Тем не менее, большинство этих решений не были приведены в исполнение.

Тем не менее, был достигнут значительный прогресс в плане выполнения решений ЕСПЧ и положений Европейской Конвенции по Правам Человека, а также в работе посредников, занимающихся интеграцией лиц с ограниченными возможностями и жертв пыток и плохого обращения. Несмотря на то, что власти предприняли меры по борьбе с дискриминацией, она все еще остается серьезной проблемой в отношении бедных, ВИЧ-позитивных лиц или ЛГБТ, ромов и женщин.

Начиная с 2016 года действует Национальный совет по предупреждению пыток. Его председателем является Народный адвокат. Сфера компетенций Совета ограничена выездами на места и предоставлением рекомендаций. Совету не достает правоприменительного механизма и надлежащих финансовых ресурсов для его членов.

Вновь созданный Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации приступил к рассмотрению дел в 2013 г. Несмотря на высокую активность Совета, который только в 2016 году рассмотрел более 140 дел о дискриминации, его полномочия жестко ограничены. Законодательство не разрешает Совету ни

[14] См. ЕСПЧ (http://echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf).

[15] См. www.echr.coe.int/Documents/CP_Republic_of_Moldova_ENG.pdf.

применять санкции, ни подавать жалобы в суды. Из-за этого выносимые им решения носят чисто декларативный или предписывающий характер. Кроме того, Совет сталкивается с институциональными недостатками и высокой текучестью кадров. Согласно отчету о деятельности за 2016 год, граждане сообщают о дискриминации в следующих областях: доступ к государственным услугам (49%), рынок труда (25%), оскорбление человеческого достоинства (13%), доступ к правосудию (8%) и образованию (6%). Новый законопроект, увеличивающий сферу компетенции Совета, был подготовлен в 2017 году, однако есть сомнения, что он расширит полномочия Совета. Были предложены, но еще не утверждены, поправки в Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях касательно насилия по признаку сексуальной ориентации и сексуальной идентичности.

По результатам опроса, проведенного Советом вместе с местными и румынскими НПО в 2014г., [16]больше всего в Молдове от дискриминации страдают бедные люди (31,9%), пожилые (28,8%), лица с нарушениями психической деятельности (25,7%) или с физическими ограничениями (23,9%), и сексуальные меньшинства (19,9%).

Были предприняты попытки улучшить интеграцию лиц с ограниченными возможностями. Согласно переписи населения 2014 года, на 10 000 граждан их приходится около 610. Ситуация с политическими правами таких людей постепенно улучшается; в президентских выборах 2016 г. приняли участие 80% лиц с ограниченными возможностями.[17] Важные изменения произошли в мае 2015 г., когда был принят закон о внесении изменений в Кодекс о выборах, благодаря которым лица с нарушениями психической деятельности получили право голоса. Требуются также поправки в Гражданский Кодекс, чтобы наделить лиц с нарушениями психической деятельности правом самостоятельно принимать решения. При этом, лица с ограниченными возможностями продолжают сталкиваться с

[16] См. отчет «The phenomenon of discrimination in the Republic of Moldova: perception of citizens» (Восприятие населением Республики Молдова явления дискриминации) (www.egalitate.md/media/files/files).

[17] См. «Report on Social Inclusion of People with Disabilities» (Отчет о социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями) за 2017 г. (https://www.soros.md/files/publications/documents/Studiu%20Incluziunea%20Sociala%20a%20Persoanelor%20cu%20Dizabilitati%202017.pdf).

дискриминацией, недостаточной интеграцией на рынке труда, трудностями доступа к общественным местам (школам, больницам, органам публичной администрации, и т. д.), особенно в сельской местности. Ограничены их возможности защиты собственных прав в судах (напр., у лиц с нарушениями психической деятельности).[18] Члены данной социальной группы чрезмерно зависят от государственных ассигнований и помощи членов семьи, и в целом обладают ограниченными ресурсами для активного участия в общественной жизни.

В конце 2017 года была утверждена новая Национальная стратегия в области прав человека на 2018–2022 гг. Ее цели включают: облегчение доступа к правосудию, продвижение равенства, защита прав лиц с ограниченными возможностями, представителей меньшинств, жителей Приднестровского региона, и т. д. Тем не менее, Стратегия не предусматривает эффективного механизма институционального планирования и не содержит гарантий надлежащих бюджетных ассигнований.

Гендерное равенство. Самые большие изменения с точки зрения гендерного равенства будут осуществлены в соответствии с Законом № 180 от 15 мая 2014 г., принятом в апреле 2016 г. Данный закон вносит изменения в Кодекс о выборах, Закон о правительстве и Регламент парламента, которые устанавливают, чтобы в избирательных списках политических партий, в составе правительства и в постоянном бюро избранного парламента было как минимум 40% женщин. В связи с новым законом необходимо также внести изменения в законодательство о рекламе и СМИ, запрещающие сексистские выражения и изображения. Кроме того, будет изменено законодательство о здравоохранении, труде и содержании под стражей, и будет улучшено положение женщин. Все эти положения соответствуют лучшим практикам Совета Европы и ЕС.

Молдова приняла закон о присоединении к Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием в феврале 2017 года, а теперь ей предстоит завершить процедуру ратификации. Предыдущим законодательством в июле 2016 г. были введены многочисленные положения, направленные на защиту жертв

[18] См. «Report on preventing and combating the discrimination in Moldova 2015» (Отчет о предупреждении и борьбе с дискриминацией в Молдове за 2015 г.) (www.egalitate.md/media/files/Raport%20general%202015.pdf).

насилия. Согласно Национальному плану действий по внедрению Соглашения об ассоциации на 2017–2019 г., Национальному институту юстиции надлежит организовать учебные курсы для судей по предотвращению домашнего насилия. Межминистерский координационный совет в области предупреждения и пресечения насилия в семье встречается с представителями гражданского общества для рассмотрения насущных вопросов и координации связанных с ними действий.

Межэтнические отношения. Утвержденная в феврале 2017 г. Стратегия укрепления межэтнических отношений поощряет этническое разнообразие и предусматривает меры по интеграции этнических меньшинств в жизнь государства без какой-либо дискриминации. Согласно переписи 2004 г., доля меньшинств в общей численности населения составляет около 23%. Задержка в реализации Стратегии вызвала реакцию со стороны Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, который в ноябре 2017 г. призвал власти принять План действий и выделить финансовые ресурсы, в частности, на поддержку программ обучения меньшинств государственному языку. Интеграция ромского меньшинства происходит согласно Плану действий по поддержке этнического населения ромов Республики Молдова (2016–2020 гг.), принятому в июне 2016 г. Основным препятствием на пути реализации стратегических документов, предусматривающих межэтнический диалог, и, в частности, интеграцию населения ромов, являются финансы.

Политические принципы вкратце

Демократия, уважение прав человека и верховенство закона считаются «существенно важными элементами» Соглашения об ассоциации, более подробная информация о которых содержится в Повестке дня соглашения.

Уважение демократии и верховенство закона в Молдове сильно страдают от политизации учреждений и большого влияния олигархических групп.

Возврат к прямому избранию президента страны в 2016 году привел к обострению геополитических споров между различными ветвями власти.

Ситуация в области прав человека в Молдове улучшается, но остаются серьезные проблемы, особенно в связи с усилиями по искоренению всех форм дискриминации (в отношении женщин, меньшинств, бедных и пожилых людей, лиц с ограниченными возможностями).

Не улучшается ситуация в области прав человека в Приднестровском регионе, где нарушается право на образование, на свободу и безопасность, не действует запрет на унизительное обращение. Эти факты отражены в решениях Европейского суда по правам человека.

2. Верховенство закона и передвижение людей



В настоящей главе речь пойдет о двух отчасти взаимосвязанных вопросах: во-первых, о борьбе с организованной преступностью, коррупцией и терроризмом; а во-вторых, о пограничном контроле и передвижении людей, и в частности, о безвизовом режиме между Молдовой и ЕС. Борьба с коррупцией остается наиболее неотложной, многосторонней проблемой Соглашения об ассоциации.

Судебная система. Посредством Стратегии реформы сектора юстиции на 2011–2016 гг., продленной до 2017 г., были изменены различные технические элементы судебной системы: повышены зарплаты судей и увеличено число работников судов; судебные заседания теперь записываются и упорядочиваются, а также была введена улучшенная система произвольного распределения дел, с обеспечением доступа к графикам и решениям судов. Тем не менее, реформа не помогла существенно повысить неподкупность судей и качество руководства судебными учреждениями. Учрежденный в 2015 году Центр реформы судебной системы (ЦРСС) скорее отклонился от стратегии на 2011–2016 г, чем осуществил предусмотренные ей реформы.

Делегация ЕС и организации гражданского общества жаловались на то, что ЦРСС[19] не сумел обеспечить надлежащую прозрачность и публичные консультации в процессе подготовки

[19] См. http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/09/2015-09-29-Appeal-on-Jud-and-Corruption.pdf.

ряда законопроектов. Признавая, что реализация стратегии на 2011–2016 гг. потерпела неудачу, министр юстиции предложил в январе 2018 года ряд мер по восстановлению системы правосудия. Сюда, с одной стороны, относятся: обязательная проверка имущества и доходов судей Национальным органом по неподкупности; продвижение судей по службе на основании оценки реальных заслуг во время отбора; усиление конкуренции между судьями, путем введения периодических конкурсов; внесение конституционных поправок, с целью упрощения конкурса в Высшую судебную палату; а также освобождение от должности всех судей, не прошедших проверку на неподкупность. С другой стороны, меры направлены на повышение подотчетности и снижение влияния Высшего совета магистратуры в определении карьерного пути судей. Кроме того, надлежит усовершенствовать инфраструктуру апелляционных палат, чтобы сократить нагрузку на кишиневскую палату, которая рассматривает порядка 45% всех дел в стране.[20] Параллельно разрабатывается Стратегия реформы сектора юстиции на 2018–2021 гг., проект которой был представлен для публичных консультаций в начале 2018 г.

На сегодняшний день ЕС инвестировал приблизительно 30 из 60 миллионов евро, предназначенных для реформы судебной системы. Из-за недостаточного прогресса в реформировании сектора юстиции в 2014-2015 гг., ЕС решил аннулировать оставшуюся часть (28 миллионов евро) бюджетной поддержки,[21] подтверждая, что реформа судебной системы столкнулась с суровой реальностью.

Реформа прокуратуры. Стратегия реформы сектора юстиции привела к необходимости принятия нового Закона о прокуратуре в феврале 2016 г., после того, как его принятие неоднократно откладывалось в 2015 г. Закон касается функционирования Генеральной прокуратуры и Высшего совета прокуроров, а также назначения, перевода и повышения

[20] См. предложение назначенного в 2018 г. Министра юстиции Александру Тэнасе об обновлении системы юстиции, январь 2018 г. (https://anticoruptie.md/ro/special/alexandru-tanase-reforma-justitiei-a-fost-un-esec-ministerul-justitiei-vrea-reducerea-influentei-csj-in-sistemul-judecatoresc)/.

[21] См. пресс-релиз Представительства ЕС в Кишиневе, 11 октября 2017 г. (https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/33723/moldova-eu-cuts-budget-support-programme-justice-reforms_en).

прокуроров и сокращения числа иерархических уровней. Закон также дает право Президенту назначать генерального прокурора по представлению Высшего совета прокуроров, в отличие от ныне принятой практики назначения генерального прокурора парламентом. По новому закону, срок действия прокурорских полномочий продлен до семи лет вместо пяти. Закон вступил в силу 1 августа 2016 г., но для того, чтобы он полностью заработал, все еще необходимо принять подзаконные акты и закон о специальных видах прокуратуры. Новый Генеральный прокурор был назначен в декабре 2016 г. в соответствии с новым законодательством о прокуратуре и измененной конституцией, невзирая на противоречивую информацию о его имуществе. Различные организации гражданского общества ставили под сомнение объективность отборочного конкурса, связывая нового прокурора с лицами, виновными в актах насилия в ходе молодежных беспорядков в середине 2009 г. и с банковским мошенничеством 2012–2014 гг.

Борьба с коррупцией, преступностью и терроризмом

Несколько разделов УВЗСТ имеют непосредственное отношение к борьбе с коррупцией: например, разделы о конкуренции и политике в области государственных закупок. В то время как соглашение касается коррупции лишь коротко и декларативно, Повестка дня Соглашения касается обязательного выполнения антикоррупционной стратегии и улучшения работы Национального центра по борьбе с коррупцией (НЦБК) и Национального органа по неподкупности (НЦП).

По данным независимых источников, Молдова добилась незначительных успехов в борьбе с коррупцией. Например, согласно Индексу восприятия организации «Transparency International» за 2016 г. Молдова занимает 128-е место из 176 стран мира. Грузия и Украина находятся, соответственно, на 44-м и 135-м месте. Ниже подробнее говорится о том, что для борьбы с коррупцией были предприняты масштабные меры по развитию законодательства и институциональному развитию, однако к убедительным результатам они еще не привели.

Самые крупные коррупционные скандалы за последние несколько лет были связаны с глубокими проблемами в банковском секторе, при участии оффшорных компаний, с вопросами о неподкупности судей и с политической коррупцией вокруг депутатов парламента.

По оценке восприятия среди профессионалов судебной системы, с 2011 по 2015 гг. сильно вырос уровень коррупции в адвокатской среде (42%) и среди прокуроров (26%), и в меньшей степени среди судей (5%). Выше всего уровень коррупции среди адвокатов, судей и прокуроров Апелляционной Палаты (30-54%), ниже всего – в Высшем Совете Магистратуры (11–21%).[22]

Власти применяют национальные антикоррупционные стратегии начиная с 2004 года. Самая новая из них, принятая в марте 2017 г., предусматривает действия на 2017–2020 гг. Стратегия вводит различные понятия, связанные с неподкупностью (такие как политическая и институциональная неподкупность, неподкупность в частном секторе), а также объединяет все национальные установки по борьбе с коррупцией и обеспечению неподкупности. Стратегия обеспечивает новый комплексный подход к предотвращению коррупции и борьбе с ней, основанный на методологии «Transparency International» по оценке национальной системы неподкупности. Меры разделены по восьми опорам деятельности, а именно: Парламент, Правительство, публичный сектор и местное публичное управление, правосудие и антикоррупционные органы, Центральная избирательная комиссия и политические партии, Счетная палата, Народный адвокат, частный сектор, гражданское общество и средства массовой информации.

Начиная с 2012 г., Национальный центр по борьбе с коррупцией уполномочен проводить профилактические, оперативные, следственные и тестирующие неподкупность мероприятия; осуществлять проверку законопроектов; разрабатывать и применять планы по неподкупности и следить за проведением политики, исследований и изысканий в сфере борьбы с коррупцией. Гражданское общество и оппозиция часто ставят под сомнение институциональную независимость центра

[22] Согласно публикации Центра юридических ресурсов Молдовы «Perceptions of judges, prosecutors and lawyers on justice reform and fight against corruption» (Мнения судей, прокуроров и адвокатов о реформе сектора юстиции и о борьбе с коррупцией), декабрь 2015 г.

из-за политического вмешательства в назначение его главы, а также в связи с предположительно применяемым Центром избирательным подходом к расследованию дел о коррупции.[23] Независимость и подотчетность НЦБК также были предметом политических споров в рамках последних правящих коалиций, которые в 2015 г. вернули Парламенту полномочия по надзору за Центром.

С 2016 г. Национальный орган по неподкупности, который заменил Национальную антикоррупционную комиссию, находится в процессе институциональных реформ. Несмотря на то, что целью реформы было укрепление институциональной независимости и расширение компетенций Органа, медленный темп ее реализации практически парализовал работу учреждения почти на два года. Это серьезно сказалось на выдаче заключений по результатам проверок деклараций об имуществе и личных интересах, которые государственные служащие теперь должны представлять в обязательном порядке согласно новым правилам проверки благонадежности. Пока что Орган неэффективен: в суд были переданы только два уголовных дела, а административные и дисциплинарные санкции были применены лишь по 17 делам.[24]

После того как в конце 2017 г. было назначено новое руководство Органа, в начале 2018 г. он постепенно начал восстанавливать свою деятельность, уделяя особое внимание выбору инспекторов по неподкупности и определению внутреннего регламента. После введения смешанной избирательной системы весной 2017 г., Орган будет выдавать свидетельства о неподкупности кандидатам на выборах от одномандатных округов. С января 2018 г. действует электронная информационная система неподкупности для подачи деклараций об имуществе и личных интересах.

В основе системы неподкупности лежит Электронный регистр субъектов декларирования. В 2016–17 гг. Национальным центром по борьбе с коррупцией было рассмотрено 610 уголовных

---

[23] См. Отчет «State Capture: the Case of the Republic of Moldova» (Захват государства: случай Республики Молдова), Кишинев 2017 (http://www.transparency.md/wpcontent/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf).

[24] См. Отчет о результатах деятельности Национальной антикоррупционной комиссии за 2013–2015 гг., (www.ani.md).

дел о коррупции, 278 из которых в отношении 348 лиц были переданы в суд. Больше всего от коррупции пострадали такие сферы как: правосудие, область внутренних дел, частный сектор, публичное управление и государственные средства. В 2016–2017 гг. было выявлено четыре случая коррупции с участием министров и заместителей министров, 10 – с участием судей, 17 – с участием примаров, 43 – с участием руководителей и заместителей руководителей автономных публичных учреждений и государственных организаций, 34 – с участием сотрудников таможенных органов, 45 – с участием сотрудников полиции, и т. д. Суды вынесли обвинительные приговоры по 90% случаев, приговорив около 69% виновных к штрафам (в среднем, в размере 2 000 евро). Приговоры о лишении свободы были вынесены лишь по 19% дел, а в 35% случаев речь шла об условных сроках лишения свободы.[25]

Важная реформа, связанная с привлечением к уголовной ответственности, была начата в 2016 г. Была определена разница между мелкой коррупцией и коррупцией в высших эшелонах власти, а также учреждено специальное агентство по борьбе с коррупцией на высоком уровне – Антикоррупционная прокуратура (АКП). Она подчиняется Генеральному прокурору, однако обладает собственным бюджетом и персоналом: таким образом обеспечивается ее независимость. Тем не менее, вопреки первоначальной концепции, полномочия АКП были расширены путем добавления компетенций по расследованию дел о мелкой коррупции и представлению их в суде. Это также привело к частичному дублированию деятельности прокуратуры с деятельностью Национального центра по борьбе с коррупцией. В результате, прокуроры антикоррупционной прокуратуры отвлекаются от расследования дел о коррупции в высших эшелонах власти; в 2016 г. более 75% случаев, которые рассматривала АКП, были случаями мелкой коррупции.[26]

---

[25] См. Отчет о результатах деятельности Национального центра по борьбе с коррупцией за 2016-2017 гг., февраль 2016 г. (https://www.cna.md/doc.php?l=ro&idc=143&id=1823&t=/Studii-si-analize/Rapoarte-de-activitate/Raport-de-activitate-al-CNA-pe-anul-2017).

[26] См. «Moldova: investigating high-level corruption – progress or illusion?» (Молдова: расследование коррупции на высоком уровне – успех или иллюзия?), январь 2017 г. (http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/2017-01-27-Gribincea-corruption-machetat.pdf).

В докладе, опубликованном ЕС в декабре 2017 г.,[27] подчеркивается, что транспонирование 4-й Директивы ЕС по борьбе с отмыванием денег проходит медленно. Аналогичная ситуация сложилась в отношении Агентства по возмещению добытого преступным путем имущества (АВДППИ), созданного в мае 2017 г.: в феврале 2018 г. оно все еще было недоукомплектовано персоналом, а его деятельность не была четко регламентирована.

Что касается сотрудничества в области борьбы с преступностью, в 2015 г. был ратифицирован договор об оперативном и стратегическом сотрудничестве, подписанный в декабре 2014 г. между Молдовой и Европолом. С апреля 2015 г. действует система SIENA для обмена информацией между Молдовой и Европолом, используемой в расследовании трансграничных преступлений. При поддержке Европола Молдова приняла участие в двух операциях в течение 2015 г.: одна из них – по противодействию незаконной торговле автомобилями («Hit 2-BLUE AMBER»), а другая – по борьбе с торговлей людьми и незаконной миграцией («BLUE AMBER-SIROCCO»).

Молдавские посольства получили «Инструкции по борьбе с терроризмом», утвержденные Министерством иностранных дел и европейской интеграции. Молдавские власти принимают участие в работе контртеррористической сети по Конвенции о сотрудничестве органов полиции стран Юго-Восточной Европы, созданной в декабре 2014 г.

Передвижение людей и пограничный контроль

Соглашение создает поле для всеобъемлющего диалога и сотрудничества по вопросам законной и незаконной миграции, торговли и контрабанды людей, пограничного контроля, убежища, политики возвращения и передвижения людей.

Само Соглашение лишь коротко касается вопроса о передвижении людей, но более подробно об этом говорится в Плане действий по либерализации визового режима (VLAP). От Молдовы требовалось выполнить все договоренности в связи с

[27] См. Первый доклад ЕС по механизму отмены визового режима, 20 декабря 2017 г. (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf).

«упрощением» визового режима и «возвращением нелегальных мигрантов». Так, Молдова постепенно предприняла все необходимые шаги для «либерализации» визового режима (т. е. для безвизового въезда в ЕС). Для этого Молдове выполнила меры по четырем статьям: i) безопасность документов, включая биометрические паспорта; ii) интегрированный пограничный контроль, управление миграционным процессом и режим предоставления убежища; iii) общественный порядок и безопасность; и iv) внешние отношения и фундаментальные права. План действий по либерализации визового режима (VLAP) был выполнен в два этапа: i) законодательные и институциональные основы, а затем ii) реализация. После ряда отчетов о реализации, в ноябре 2013 г. Европейская комиссия в конечном итоге пришла к выводу, что необходимые условия для безвизового въезда в ЕС на короткий срок для владельцев биометрических паспортов могут вступить в силу с апреля 2014 г.

Безопасность документов и биометрические паспорта. Судя по имеющимся данным,[28] на конец 2017 г. биометрические паспорта имелись примерно у половины населения страны (1,5 миллиона). Кроме того, с момента либерализации визового режима число лиц из Приднестровского региона, получивших биометрические паспорта, увеличилось более чем на 100 000 человек (это приблизительно 20% населения региона). Биометрические паспорта можно легко получить в любом уголке страны в течение короткого периода времени, подав заявку, как лично, так и онлайн (е-услуги). Стоимость паспорта, выданного в течение 30 дней, составляет 39 евро (850 леев), или 77 евро, если паспорт выдается в течение суток. В течение первых трех лет после либерализации визового режима с ЕС, более 1 миллиона молдаван выезжало в страны Шенгенской зоны более 3 миллионов раз, не платя за Шенген-визу. За предыдущий год им на это пришлось потратить 35 миллионов евро.

Количество молдавских граждан, получивших к 2014 г. румынское гражданство (и, тем самым, европейское гражданство), по подсчетам, составило более 300 000 человек.[29] Неофициальные цифры говорят о более 500 000 молдаван, имеющих румынское гражданство, при этом многие из них

[28] См. Центр государственных информационных ресурсов «REGISTRU».

[29] См. «Report 2014» (Отчет 2014) Фонда Сороса в Румынии (www.fundatia.ro/sites/default/files/ro_125_Raport%20Cetatenie.pdf).

имеют румынские паспорта и/или удостоверения личности. Румынские власти не предоставляют официальную статистику об этих лицах.

Защита личных данных регулируется законом № 133 от 8 июля 2011 г. Национальный центр по защите персональных данных отвечает за мониторинг и надзор в этой сфере. В 2014 г. Центр провел 93 расследования по жалобам граждан. В ходе 174 проверок было выявлено 55 случаев правовых нарушений.[30] Консультации по новому закону о защите персональных данных начались в октябре 2017 г. Несмотря на то, что цель законопроекта – укрепить оперативный потенциал учреждения, тот факт, что полномочия агентства планируется расширить без обеспечения контроля за его деятельностью, вызвал обеспокоенность. Центр может получить право вмешиваться в деятельность органов публичной власти или хозяйствующих субъектов без всякого на то разумного подозрения или процедуры судебного контроля. Проанализировав законопроект в конце 2017 года, Совет Европы отметил, что некоторые положения не соответствуют нормативно-правовой базе ЕС, и что эффективность процедуры получения жалоб и их урегулирования весьма сомнительна.[31] Законопроект планируется принять к концу 2018 г.

Интегрированный пограничный контроль, управление миграционным процессом и режим предоставления убежища. В декабре 2015 года пограничная полиция утвердила план реагирования на случай потенциального появления больших миграционных потоков в связи с кризисом беженцев, разразившимся в том году в Европе. Молдавские власти приняли участие в проекте «Борьба с нелегальной миграцией». Проект продолжался в 2013–15 гг. и финансировался ЕС (1,2 миллиона евро), в рамках оказания помощи Молдове по реализации Плана действий по либерализации визового режима (VLAP). В ноябре 2017 г. ЕС решил выделить бюджетную помощь в размере 21,5 миллиона евро, в том числе и на реализацию VLAP. В Выводах

[30] См. отчет Национального центра по защите персональных данных за 2014 год.

[31] Мнение Марии Михайлиду и Невены Ружич, экспертов Совета Европы касательно соответствия положениям Конвенции СЕ о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (Конвенция 108) и прочим европейским стандартам.

Совета ЕС от 26 февраля 2018 г.[32] ЕС подчеркнул необходимость уделять особое внимание дальнейшему применению мер против коррупции и отмывания денег, предусмотренных в VLAP.

В настоящее время выполняется Национальная стратегия по миграции и убежищу на 2011–20 гг. Ее цель – обеспечить полноценный контроль над миграционными процессами и процедурой предоставления убежища и провести гармонизацию с соответствующими международными и европейскими законами, в том числе в сфере надлежащего регулирования миграционных потоков. В центре Стратегии находятся такие вопросы, как эмиграция и иммиграция, (ре)интеграция, убежище и лица без гражданства, и т. д. Согласно Стратегии занятости населения на 2017–2021 гг., органы власти должны содействовать интеграции иммигрантов на рынке труда. С 2009 по 2014 года их количество увеличилось вдвое и достигло 4 204, а количество рабочих разрешений, выданных иностранным гражданам (11 000 человек), сократилось на четверть.

Согласно Первому докладу ЕС по механизму отмены визового режима за декабрь 2017 г., количество отказов во въезде для граждан Молдовы и случаев их незаконного нахождения выросло до 4 660 и 7 660 случаев соответственно, в то время как количество заявлений на предоставление убежища также значительно увеличилось – до 3 675.

Общественный порядок и безопасность. Правительство предприняло шаги по наращиванию оперативно-институциональной базы Министерства внутренних дел на центральном и на местном уровне. Речь идет, в основном, об оперативно-стратегическом планировании, оценке рисков, межведомственном сотрудничестве и информатизации деятельности по борьбе с преступностью и обеспечению общественного порядка, трансграничного сотрудничества, и т. д. Были подписаны договоры о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой и Евроюстом, Министерством иностранных дел и Европолом, Национальным центром борьбе с коррупцией и Европейским антикоррупционным агентством (OLAF). Кроме того, действуют различные двусторонние соглашения между молдавскими правоохранительными органами и их коллегами из государств-членов ЕС.

---

[32] См. Выводы Совета ЕС, 28 февраля 2018 г., (http://www.consilium.europa.eu/media/32960/st06280-en18.pdf).

Как уже было сказано в главе 3 о внешней политике и политике в сфере безопасности, Миссия приграничной помощи ЕС Молдове и Украине (EUBAM) осуществляет надзор за участком границы между отделившейся территорией Молдовы (Приднестровье), которое граничит с Украиной на севере, и Молдовой на юге. В апреле 2015, EUBAM участвовал в общей пограничной разведывательной операции под названием «Данубиус», охватившей общий участок Украино-Молдавской границы. Целью операции было пресечение нелегальной миграции, наркотиков, оружия, контрабанды табачной и алкогольной продукции и борьба с экстремистскими группами, пытающимися дестабилизировать ситуацию на границе. EUBAM участвует также в оценке рисков торговли людьми и нелегальной миграции, а также в выполнении Национальной стратегии интегрированного управления государственными границами на 2015 г.[33]

[33] См. Годовой отчет EUBAM за 2016 г.

Глава «Верховенство закона и передвижение людей» вкратце

Реформа судебной системы не смогла повысить неподкупность судей, однако с ее помощью удалось улучшить ряд технических аспектов судебной системы.

В Молдове очень остро стоит проблема коррупции, которую не удается решить. Эффективная антикоррупционная политика, по всеобщему мнению, считается необходимым условием для успешной реализации Соглашения об ассоциации и будущего молдавской экономики. Нужно еще сделать ряд важных шагов на пути к полной реализации институционального и оперативного потенциала нескольких органов по борьбе с коррупцией.

В апреле 2014 года Молдова добилась безвизового въезда для своих граждан в ЕС. Более половины граждан (в том числе примерно 20% граждан Приднестровского региона) владеют биометрическими паспортами и могут свободно ездить в Шенгенские страны.

Пограничный контроль является вопросом стратегической важности для Молдовы. ЕС активизирует программы в этой области, в основном участвуя в деятельности Миссии по оказанию помощи на границах (EUBAM).

3. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ



Соглашение об ассоциации направлено на упрощение постепенного сближения внешней политики, обороны и безопасности Республики Молдова с соответствующими европейскими нормами в двустороннем, региональном и многостороннем формате. Сюда относятся вопросы, предусмотренные в Общей внешней политике и политике безопасности ЕС (ОВПБ) и в Европейской политике безопасности и самообороны (ЕПБС).

ОВПБ вобрала в себя вопросы, связанные со стратегическими интересами и задачами ЕС, совместными действиями и общей позицией Евросоюза, а также с процедурами их осуществления.

ЕПБС подразумевает широкий спектр задач, включая гуманитарные операции, предотвращение конфликтов и миротворческие задачи, развертывание вооруженных сил для решения кризисных ситуаций, операции по разоружению и постконфликтной стабилизации.

Решение конфликтов дипломатическими средствами. Стороны стремятся сотрудничать друг с другом в целях мирного урегулирования региональных конфликтов. Они вновь подтверждают свою приверженность международным канонам суверенности, территориальной целостности и нерушимости границ в соответствии с Хартией ООН и Хельсинским актом 1975 года. Соглашение об ассоциации еще раз подчеркивает необходимость устойчивого решения приднестровского конфликта на принципах соблюдения территориальной целостности и суверенности Республики Молдова, а также

настоятельную необходимость в постконфликтном восстановлении.

Молдавская специфика. Молдова неизменно заявляла о своей поддержке европейской ОВПБ/ЕПБС, выстраивая в то же время собственную позицию по наиболее чувствительным вопросам внешней политики. В 2015 г. Молдова сблизила свою позицию по 75% деклараций ЕС и решений Совета, а в 2016 г. – по 71%,[34] однако по-прежнему не желает признать независимость Косово, памятуя о нерешенном приднестровском вопросе. Молдова воздержалась от одобрения экономических санкций ЕС против России (в отношении банков, энергетических компаний и оборонных предприятий). Она также не поддержала визовый запрет в отношении российских должностных лиц, который, как считается, был связан с аннексией Крыма и дестабилизацией восточного Донбасса. При этом молдавские власти согласились поддержать запрет на въезд и замораживание активов в отношении некоторых официальных лиц из Украины. Российские санкции против молдавской агропродовольственной продукции в основном остались в силе, однако производителям с пророссийских территорий (Приднестровского региона и Гагаузии) был открыт доступ к российскому рынку.

Еще один сложный вопрос – это евроскептические взгляды Президента Игоря Додона, чей четырехлетний мандат истекает в декабре 2020 г. Несмотря на то, что он по сути обладает только церемониальными полномочиями в сфере иностранных дел, в 2017 году Игорь Додон подписал Меморандум о сотрудничестве с Евразийской экономический комиссией и обратился с просьбой о предоставлении стране статуса наблюдателя при Евразийской экономической комиссии. Он считает, что сотрудничество с ЕС можно сочетать с диалогом с Евразийским союзом и стратегическим партнерством с Россией. Одна из заявленных им политических целей – пересмотреть Соглашение об ассоциации в том, что касается внешней политики, политики безопасности и либерализации торговли, учитывая, соответственно, на статус нейтралитета Молдовы и необходимость защищать местных производителей.

---

[34] Европейская комиссия, Доклад по реализации Соглашения об ассоциации в Республике Молдова, 10 марта 2017 г. (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_the_republic_of_moldova_2017_03_10_final.pdf).

Миссия приграничной помощи ЕС (EUBAM). ЕС продолжает работу в Молдове и Украине в рамках EUBAM, начатую в 2005 г. Срок полномочий миссии продлевался пять раз; последний истекает 30 ноября 2020 г. Миссия EUBAM оказывает помощь Молдове и Украине в сфере безопасности, связанную с передвижением людей и товаров через приднестровский сегмент молдавско-украинской границы. Миссия помогает молдавской таможне выполнять торговые условия Соглашения, а именно: снятие таможенных пошлин и сборов, упрощение таможенных и торговых процедур, применение тарифных квот, сближение правовых систем в таможенной сфере, а также вопросы, относящиеся к правилам происхождения. Миссия, в том числе, ведет работу по пресечению незаконного перехода границы, но, в то же время, преследует глобальную цель – способствовать мирному урегулированию приднестровского конфликта.

Штаб-квартира миссии располагается в Одессе (Украина), имеет представительство в Молдове и пять территориальных отделений – два на молдавской стороне общей границы и три на украинской стороне. Планируется открыть офис в кишиневском аэропорту.[35] На два года работы (2015–17 гг.) выделен бюджет в размере 14,8 миллиона евро. В миссии занято около 169 сотрудников, 106 из которых – местные, из Молдовы и Украины. Миссия EUBAM является совещательным и техническим органом и ведет работу вдоль границы протяженностью 1222 км (955 км суши и 267 км речного берега) между Молдовой и Украиной, в том числе, 453 км на участке границы отделившейся от Молдовы Приднестровской территории.

Миссия EUBAM помогает Молдове и Украине сотрудничать по целому ряду вопросов: демаркация и совместное патрулирование границы, совместные контрольно-пропускные пункты, железнодорожные перевозки, упрощение торговых процедур и отчет о совместной оценке состояния дел на границе. EUBAM получила наблюдательный статус на будущем совместном контрольно-пропускном пункте Паланка-Маяки-Удобное. Строительство началось в мае 2017 г. и должно завершиться к концу 2018 г., при финансовой поддержке ЕС. В рамках Флагманской инициативы Восточного партнерства по Комплексному управлению границами, были открыты два

[35] См. Годовой отчет о деятельности EUBAM за период с 1 декабря 2015 г. по 30 ноября апреля 2016 г.

других контрольно-пропускных пункта под совместным контролем Молдовы и Украины: Кучурган-Первомайск (с 2017 г.) и Рени-Джурджулешть. В период с 2018 по 2020 гг. ЕС планирует выделить около 10 миллионов евро на развитие этих проектов.[36]

EUBAM осуществляет контрольные проверки в поездах и проводит оценку нормативных требований к контрольно-пропускным пунктам на железной дороге. Миссия помогает в создании автоматизированной системы обмена информацией о людях и транспортных средствах, пересекающих молдавско-украинскую границу, в том числе на приднестровском участке. Она выдает рекомендации по решению проблем на транспорте (движение грузовых поездов, выдача лицензий и требования к страхованию транспортных средств, регистрация транспортных средств из Приднестровья).

Миссия принимает участие в работе трехсторонних совещаний по оценке безопасности общей границы между молдавскими и украинскими властями. Среди самых высоких рисков на этой границе – контрабанда сигарет, алкоголя и этанола, а приоритетом номер один является предотвращение контрабанды оружия, амуниции и взрывчатых веществ. Совместно со шведской полицией EUBAM ведет проект по укреплению оперативного потенциала Бюро миграции и беженцам в области предотвращения и пресечения незаконной миграции и торговли людьми. EUBAM сотрудничает с агентством FRONTEX в области контроля за перевозками огнестрельного оружия, ядерных материалов и тому подобного в регионе.

Одним из основных приоритетов EUBAM является урегулирование приднестровского конфликта. Миссия участвует в переговорах в формате «5+2»,[37] входя в состав Рабочих групп по вопросам автомобильных и железнодорожных перевозок, таможенной и правоохранительной деятельности. Миссия предлагает свою помощь по ряду аспектов: консультации по свободному передвижению людей и товаров через приднестровский регион в Украину; активизация диалога между

---

[36] См. EUBAM, 26 января 2018 года (http://eubam.org/newsroom/eubam-advisory-board-welcomes-the-three-year-extension-of-eubam-s-mandate-and-appreciates-the-mission-s-contribution-to-regional-stability-and-security/).

[37] В «пятерку» стран входит Россия, США, Украины, ЕС и ОБСЕ; в «двойку» входит Кишинев и Тирасполь.

Кишиневом и Тирасполем по вопросам транспорта, таможни, торговли и охраны правопорядка; помощь в решении проблем на границе; мониторинг соблюдения прав человека и европейские стандарты пограничного контроля.

Приднестровский регион присоединился к зоне свободной торговли УВЗСТ 1 января 2016 г. (см. главу 4), и миссия EUBAM способствовала этому положительному шагу, помогая разработать технические аспекты пограничного контроля, а также предоставляя другие меры укрепления доверия в более широком смысле.

Участие Молдовы в операциях ЕПБС в других странах. По условиям Соглашения об ассоциации Молдова и ЕС договорились укреплять сотрудничество друг с другом в области кризисного управления. В частности, Соглашение призывает Молдову повышать свой военный потенциал, активнее участвовать в операциях по разрешению кризисов под эгидой ЕС и в отдельных миссиях в рамках ЕПБС. В апреле 2017 года ЕС и Молдова подписали соглашение о процедурах в сфере безопасности в целях обмена конфиденциальной информацией, относящейся к ЕПБС. Оно дополняет рамочное соглашение об участии Молдовы в операциях ЕС по урегулированию кризисных ситуаций от 1 июля 2013. В настоящее время Молдова участвует в учебной миссии ЕС в Мали, оказывая там помощь в области соблюдения прав человека (один человек).

Международный уголовный суд. В Соглашении об ассоциации вновь подтверждается, что тяжкие преступления, такие как геноцид, военные преступления и преступления против человечества должны преследоваться как на национальном, так и на международном уровне. В этой связи, Соглашение закрепляет внедрение Римского устава Международного уголовного суда 1998 г., который был ратифицирован Молдовой в 2010 г. В 2016 году Молдова приняла закон, разъясняющий его положения по исполнению Резолюций Совета Безопасности ООН.

Оружие массового поражения и разоружение. Молдова и ЕС договорились продвигать принцип нераспространения оружия массового поражения путем ратификации и применения соответствующих международных инструментов. Они договорились также повышать эффективность контроля и сотрудничества в области противодействия незаконной торговле оружием (в соответствии с Единой позицией Совета 2008/944/ОВПБ от 8 декабря 2008 г.) и борьбы с международным

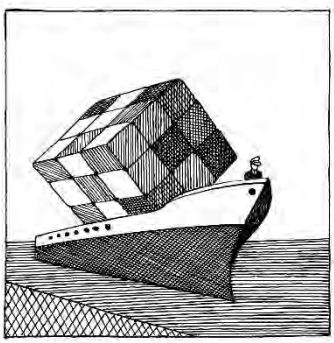
терроризмом (руководствуясь, в том числе, рамочной резолюцией ООН по безопасности № 1373 от 2001 г.).

Глава «Внешняя политика и политика безопасности» вкратце

Вопросы внешней политики и безопасности в рамках европейско-молдавского сотрудничества во продолжают определяться влиянием Приднестровского конфликта и России.

Степень консолидации Молдовы с ЕС по вопросам, касающимся общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ) составляет 70%. При этом Молдова ведет избирательную политику в отношении вопросов, касающихся России, в частности, санкций ЕС. Президент Додон, при этом, стремится к более позитивной пророссийской направленности, в сотрудничестве с Евразийским экономическим союзом. Самой крупной программой ЕС на оперативном уровне является Миссия EUBAM, которая направлена на оказание помощи практическому сотрудничеству вокруг приграничной зоны Молдовы и Украины с Приднестровским регионом. При этом у миссии есть и более широкая задача – способствовать урегулированию приднестровского конфликта. EUBAM содействует профессионализации сотрудников пограничных служб Молдовы и Украины и участвует в модернизации совместных молдо-украинских контрольно-пропускных пунктов.

Часть II. Углубленная и всеобъемлющая зона свободной торговли



4. Доступ товаров на рынки

Отправной точкой для создания зоны свободной торговли является либерализация тарифов. С начала применения УВЗСТ с 1 сентября 2014 г. на временной основе, ЕС снял ограничения на ввоз практически всех товаров из Молдовы, с небольшими исключениями по сельскохозяйственным продуктам. Процесс либерализации торговли со стороны Молдовы предусматривает переходные периоды.

Положения Соглашения

Прежде чем приступить к анализу положений УВЗСТ, следует напомнить, что еще в 2008 году Евросоюз снял в одностороннем порядке некоторые ограничения на торговлю с Молдовой, введя **автономные торговые преференции** (АТП). Изначально эти АТП касались лишь промышленных товаров, но после запрета на ввоз в Россию некоторых сельскохозяйственных продуктов из Молдовы Евросоюз внес поправки в АТП в 2013 и 2014 гг., применив беспошлинный режим к молдавскому вину и выделив беспошлинные квоты на яблоки, сливу и столовый виноград. АТП применялись до 31 декабря 2015 г., чтобы облегчить процесс адаптации предприятий во время переходного периода от автономных преференций к УВЗСТ.[38]

[38] См. Регламент (ЕС) 1383/2014 о внесении изменений в Регламент Совета (ЕС) 55/2008 о введении режима автономных торговых преференций для Республики Молдова.

УВЗСТ учредил зону свободного обмена товарами с самых первых дней применения Соглашения об ассоциации ЕС-Молдова на временной основе (с 1 сентября 2014 г.).

В отношении **промышленных товаров** УВЗСТ предусматривает асимметричную либерализацию торговли: ЕС немедленно и полностью отменяет импортные пошлины на все молдавские промышленные товары, а Молдова открывает свой рынок для некоторых продуктов только после определенного переходного периода – спустя три-пять лет. Молдова постепенно отменит тарифы на некоторые виды пластмасс и связанных с ними продуктов, мебель и некоторые виды текстиля, такие как ковры и одежда. Это должно дать молдавским экспортерам время подготовиться к конкуренции со стороны ЕС.

В отношении **сельскохозяйственных продуктов,** стороны договорились не полностью либерализовать торговлю. В то время как ЕС немедленно откроет свободный доступ к своему рынку для ввоза практически всех сельскохозяйственных продуктов из Молдовы, он сохранит тарифные квоты (TRQ) на ограниченное количество наиболее чувствительных продуктов (Таблица 4.1). Режим наибольшего благоприятствования (РНБ) будет применяться к товарам, объем ввоза которых превышает установленные квоты. Кроме того, на фрукты и овощи, на которые в ЕС применяется режим цен на границе ЕС (напр., томаты, кабачки и персики), Молдова должна будет платить импортную пошлину, за исключением компонента ad valorem импортной пошлины.

Таблица 4.1 Молдавская продукция, на которую установлены ежегодные беспошлинные тарифные квоты на ввоз в ЕС

Описание продукта	**Объем (тонн)**
Томаты, свежие или замороженные	2 000
Чеснок, свежий или замороженный	220
Столовый виноград, свежий	10 000
Яблоки, свежие	40 000
Слива, свежая	10 000
Виноградный сок	500

В случае большой группы сельскохозяйственных продуктов, перечисленных в Приложении XV-C (включая свинину, мясо птицы и молочные продукты), ЕС может применить «механизм борьбы с антидемпинговыми мерами». Механизм помогает установить для каждой категории продуктов среднегодовой объем импорта (т. н. «триггерный уровень»). Если объем ввоза из Молдовы в ЕС дойдет до 70% этого триггерного уровня, ЕС должен уведомить Молдову об объеме ввоза соответствующей продукции. Если триггерный уровень дойдет до 80%, Молдова будет обязана предоставить ЕС разумное обоснование для увеличения объема импорта. И только когда достигается 100% триггерного уровня, ЕС может временно приостановить преференциальный режим применительно к данной продукции на шесть месяцев.

В отличие от ЕС, Молдова должна либерализовать большинство сельскохозяйственной продукции лишь по истечении переходного периода сроком не более десяти лет (т. е. молочные продукты, мясные продукты и вино). Кроме того, Молдова должна лишь частично либерализовать торговлю такими чувствительными продуктами, как мясо свинины и птицы, переработанные мясные продукты, сахар и подсластители, через введение тарифных квот.

УВЗСТ запрещает применение экспортной пошлины и содержит оговорку о неотмене, подчеркивая, что ни одна из сторон не имеет права поднимать какие-либо действующие таможенные пошлины и применять какие-либо новые таможенные пошлины на товары, происходящие с территории другой стороны. Количественные ограничения на импорт и экспорт по УВЗСТ также запрещены, за исключением тех, которые разрешаются соответствующими правилами ВТО (напр., Ст. XI ГАТТ).

Подробные **правила происхождения** изложены в Протоколе I к Соглашению об ассоциации. По этим правилам устанавливается, когда продукт полностью получен на территории одной из сторон, и когда продукты подвергались «достаточной обработке или переработке», чтобы можно было получить сертификат на перемещение товаров «EUR1». В приложении к протоколу определены четыре разных критерия для достаточной обработки каждого продукта (т. е. тарифные позиции): i) смена тарифной позиции (напр., отвертка будет считаться молдавского происхождения, если она произведена из

ввезенных материалов любой другой позиции); ii) минимальная добавленная стоимость (напр., в пассажирских автомобилях стоимость всех иностранных материалов, использованных в производстве автомобиля, не может превышать 40% от общей стоимости продукта); iii) особые требования к обработке или производству или iv) комбинация из первых трех требований. УВЗСТ также разрешает двустороннее суммирование, что означает, что производители из ЕС и Молдовы, стремясь получить преференциальный режим, могут использовать материалы и компоненты, происходящие с территории другой стороны, как если бы они имели происхождение из их собственной страны. Например, когда молдавское предприятие автомобилестроения ввозит необходимые части из ЕС для того, чтобы собрать автомобиль, эти части будут считаться молдавскими и не будут учитываться при расчете максимального процента материалов, имеющих иностранное происхождение (т. е. 40%, как было сказано выше).

Кроме того, Молдове удалось присоединиться к Европейско-Средиземноморской конвенции по диагональному суммированию (см. ниже).

Последствия для Молдовы

Первые три года выполнения УВЗСТ были отмечены серьезными экономическими и политическими проблемами, которые сказались на внутреннем спросе и деловой уверенности, что привело к последствиям в торговле и инвестиционной активности. Кроме того, эти проблемы еще усугубились в результате неблагоприятных событий в России, которая также является крупным торговым партнером Молдовы. Все эти факторы, несомненно, негативно отразились на итогах первых лет реализации УВЗСТ.

В результате этого, в 2015 и 2016 гг. общий объем молдавского экспорта значительно уменьшился, если сравнивать с 2014 г., и лишь в 2017 превысил уровень 2014 года на 3,6%, как показано в Таблице 4.2. Уменьшение объемов экспорта во многом объясняется обвалом российского импорта, в то время как экспорт в ЕС оставался на более или менее стабильном уровне. Такие, в целом, неблагоприятные условия усугубились рядом российских запретов на ввоз товаров из Молдовы. Другие страны Восточного Партнерства, такие как Беларусь, также сократили

свой спрос на импортные товары, так как столкнулись с трудностями сбыта собственной продукции.

Таблица 4.2 Торговый оборот между Молдовой и ЕС (в млн долларов США)

Период	**2014 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**2017 г.**
Общий оборот	7 656	5 954	6 065	7 257
Оборот, ЕС	**3 814**	**3 172**	**3 306**	**3 986**
Прирост (%)	5,7	-16,8	4,2	20,6
Доля (%)	49,8	53,3	54,5	54,9
Итого экспорт	2 340	1967	2 045	2 425
Экспорт в ЕС	**1 246**	**1 218**	**1 332**	**1 597**
Прирост (%)	9,6	-2,2	9,4	19,9
Доля (%)	53,3	61,9	65,1	65,9
Итого импорт	5 317	3 987	4 020	4 831
Импорт из ЕС	**2 568**	**1 954**	**1 974**	**2 389**
Прирост (%)	3,9	-23,9	1,0	21,0
Доля (%)	48,3	49,0	49,1	49,5
Сальдо с ЕС	**- - 1 322**	**-736**	**-642**	**-792**

На начальном этапе динамику молдавского экспорта на рынок ЕС можно оценить как удовлетворительную, за исключением снижения на 2,2% в 2015 г., в то время как экспорт по другим направлениям сократился гораздо более резко. В последующие годы объемы экспорта в ЕС постоянно росли, компенсируя снижение экспорта в другие страны (в основном, в страны СНГ, в частности, в Россию) (См. Таблицу 4.2) Более того, экспорт агропродовольственных продуктов – т.е. именно в той области, где влияние УВЗСТ должно быть наиболее существенным, в 2017 г. увеличился на 47,4% против 2014 г. Так, отмена тарифных барьеров возымела значительный и немедленный положительный эффект на молдавский экспорт в ЕС.

Таблица 4.3 Молдавский экспорт в ЕС, объемы которого выросли (миллионы долларов США)

	2014 г.	**2015 г.**	**2016 г.**	**2017 г.**	**Прирост 2017/2016 гг. (%)**
Итого экспорт	**1 246**	**1 218**	**1 332**	**1 597**	**19,9**
Продукты растительного происхождения	248	309	343	422	22,9
Машинное оборудование и устройства	254	247	259	344	33,0
Текстиль и текстильные изделия	246	220	229	264	14,8
Готовые пищевые продукты	112	102	149	167	11,6
Различные готовые изделия	97	95	123	141	14,9
Животные или растительные жиры, масла	73	68	37	47	28,7
Обувь, головные уборы	29	21	25	28	15,6
Неблагородные металлы и изделия из них	30	23	19	27	38,2
Транспортное оборудование	6	6	18	20	14,6
Пластиковые, резиновые изделия	16	12	13	16	21,8
Живые животные и продукты животного происхождения	9	9	8	13	61,4
Химические вещества	15	14	11	13	15,7
Полезные ископаемые	19	13	9	10	22,7
Древесина, древесный уголь, пробка	5	6	7	8	16,7
Бумага, древесная целлюлоза, бумажная продукция	8	4	4	6	41,0

Экспорт продукции в рамках ежегодных беспошлинных тарифных квот (TRQ) увеличился в объеме сразу после введения УВЗСТ. Так, в 2017 году экспорт таких товаров, как виноград, слива, пшеница, кукуруза, ячмень и этиловый спирт вырос до семи раз. По этой причине 18 октября 2017 г. в рамках Подкомитета по торговле и устойчивому развитию было начато официальное обсуждение возможности повышения тарифных квот/триггерных уровней для этих категорий товаров.

Однако бестарифные квоты до сих пор выбираются далеко не полностью, и главным препятствием к этому является несоответствие европейским санитарным и фитосанитарным стандартам, которые могли бы открыть рынок ЕС для молдавского мяса, яиц и молочной продукции.

Изменилась географическая структура молдавского экспорта, так что 66% всего экспорта теперь приходится на европейское направление (Таблица 4.4). Несмотря на то, что такая перемена явилась арифметическим результатом как положительных тенденций в отношении ЕС, так и отрицательных в отношении России, общее укрепление европейской позиции как направления для молдавского экспорта имеет огромное значение. Молдове нужны предсказуемые торговые партнеры, которые соблюдают правила международной торговли.

Таблица 4.4 Структура торговли Молдовы по странам или регионам, 2013 и 2017

	Экспорт в 2013 г., %	Импорт в 2013 г., %	Экспорт в 2017 г., %	Импорт в 2017 г., %
ЕС	46,8	45,0	65,9	49,5
Россия	26,0	14,4	10,5	11,8
Другие, СНГ	12,0	16,1	8,6	13,1
Другие, Европа	2,2	1,5	2,6	1,6
США	1,0	1,5	0,8	1,5
Китай	0,3	8,7	0,8	10,5
Остальной мир	11,7	13,0	10,9	12,1

Тем временем, основными импортируемыми из Молдовы в ЕС товарами являются текстиль, машинное оборудование и устройства, продукты растительного происхождения и другие продукты питания и напитки (см. Таблицу 4.5).

Таблица 4.5 Главные статьи импорта в ЕС и экспорта в Молдову, 2017 г.

		Экспорт из Молдовы в ЕС		**Импорт в Молдову из ЕС**	
ГС	**Продукт**	**млн. евро**	**% от общего объема**	**млн. евро**	**% от общего объема**
I-IV	Животные и продукты питания	558	36,7	274	12,2
-- I	– живые животные, рыба, молочные продукты, яйца	9	0,6	68	3,0
-- II	-- в свежем виде: орехи, фрукты, овощи, зерновые	345	22,7	83	3,7
-- III	-- животные, растительные жиры, масла	41	2,7	5	0,2
-- IV	-- переработанные продукты питания, напитки	163	10,7	119	5,3
V	Полезные ископаемые	8	0,6	355	15,8
VI	Химические вещества, фармацевтическая продукция	6	0,4	248	11,0
VII	Пластмасса, резина и связанные продукты	12	0,8	132	5,9
VIII	Необработанные шкуры, кожа, шорно-седельные изделия	24	1,6	52	2,3
IX	Дерево, древесный уголь, пробка и связанные продукты	8	0,5	31	1,4
X	Бумага, древесная целлюлоза, бумажная продукция	4	0,3	36	1,6
XI	Текстиль и текстильная продукция	292	19,2	199	8,8
	– одежда	230	15,1	38	1,7
XII	Обувь, головные уборы	63	4,1	13	0,6
XIII	Изделия из камня, стекла, керамики	39	2,5	34	1,5

XIV	Жемчуг, драгоценные камни, ювелирные изделия	0	0,0	2	0,1
XV	Неблагородные металлы и изделия из них	93	6,1	132	5,8
XVI	Машинное оборудование и устройства	257	16,9	426	18,9
	– машинное оборудование, котлы, и т. д.	11	0,7	204	9,1
	– электрическое и электронное оборудование	246	16,2	221	9,8
XVII	Транспортное оборудование, автомобили	6	0,4	208	9,2
XVIII	Научные и прочие приборы	20	1,3	39	1,7
XIX	Оружие и боеприпасы	0	0,0	1	0,0
XX	Различные промышленные изделия	126	8,3	61	2,7
	Итого	1 519	100	2 256	100

Источник: торговая статистика ВТО.

Правила происхождения. Региональная конвенция о преференциальных правилах происхождения товаров в европейско-средиземноморском регионе (PEM),[39] заключенная в 2012 г., предусматривает случаи так называемого «диагонального суммирования» добавочной стоимости в целях установления происхождения товаров, которые могут подпадать под действие соглашений о свободной торговле (ССТ) с ЕС. PEM сначала была подписана ЕС совместно со всеми Балканскими странами и странами, входящими в Европейскую ассоциацию свободной торговли, Турцией и южными Средиземноморскими государствами, подписавшими ССТ с ЕС. Диагональное суммирование означает, что добавочная стоимость в цепочке производства промежуточных товаров в любой из стран PEM может быть суммирована так, чтобы соответствовать требованиям ЕС к происхождению товара.

Ст. 5 Конвенции PEM предоставляет возможность третьим странам подать заявление на присоединение к данной Конвенции, при условии, что у них подписан договор о свободной торговле с ЕС. Согласно этому положению, в июне

[39] См. Решение Совета от 26 марта 2012 г., OJL 54/1, 26.02.2013 г.

2013 г. Молдова подала свое заявление о присоединении к Конвенции. В сентябре 2015 г., по завершении всех внутренних процедур, Конвенция PEM вступила в силу в Молдове.

Механизм, предусматриваемый PEM, представляет для Молдовы существенный экономический интерес, поскольку открывает для нее возможность наладить связи для поставок товаров в ближайшие страны, в том числе в Турцию и на Балканы, которые смогут выиграть от диагонального суммирования, а также возможность двустороннего суммирования с Румынией и другими государствами-членами ЕС. Особенно это касается будущих инвестиций и новых торговых структур, которые могут развиться в результате совместного эффекта УВЗСТ и PEM. Учитывая небольшой размер молдавской экономики и ее близость к ЕС, Турции и Балканам, вся эта система в целом очень хорошо сочетается с молдавскими интересами. Более того, 31 марта 2016 г. Молдова ратифицировала договор о свободной торговле с Турцией, который вступил в силу 1 ноября 2016 г.

Хоть правила происхождения в рамках УВЗСТ и были заменены правилами PEM, процесс замены правил происхождения в рамках ССТ между Молдовой и Турцией все еще продолжается.

Приднестровский регион. Для Приднестровских экспортеров ЕС – главный рынок экспорта. Этот регион воспользовался асимметричной либерализацией торговли, предоставленной ЕС Молдове в 2006 г. в рамках режимов преференциальной торговли (GSP, GSP plus и АТП). Рост экспорта из региона в течение 2005–2014 гг., в основном, шел за счет экспорта в ЕС. В течение этого периода доля ЕС в общем объеме экспорта из данного региона почти удвоилась: с 20% в 2005 г. до 37% в 2017 г. В то же время, доля России в общем объеме экспорта из данного региона сократилась с 40% в 2005 г. до всего 10% в 2017 г. Мониторинг торговых потоков из Приднестровского региона осложняется тем фактом, что публикуемая в регионе статистика содержит лишь данные по экспорту в СНГ, не входящие в СНГ страны, и по другим направлениям. Доля экспорта в ЕС не указывается.

До 31 декабря 2015 г. ЕС предоставлял Приднестровскому региону тот же режим преференций (АТП), что и Молдове. Но когда для Молдовы этот режим был заменен на УВЗСТ, режим АТП для Приднестровья тоже должен был закончиться. В связи с

этим были проведены переговоры между Кишиневом, Тирасполем и Европейской Комиссией по поводу возможного присоединения Приднестровья к УВЗСТ. В противном случае, ЕС отменил бы торговые преференции для Приднестровья и стал бы применять свой обычный режим РНБ (наибольшего благоприятствования) к товарам, происходящим из Приднестровского региона. Это сильно ударило бы по Приднестровским экспортерам и подорвало бы и без того шаткое социально-экономическое положение этого региона. Несмотря на длительные безрезультатные переговоры между сторонами по вопросу о том, что будет, когда УВЗСТ вступит в силу, договоренность о присоединении Приднестровья к УВЗСТ с 1 января 2016 г. на особых условиях была достигнута в последнюю минуту.

Официально принятое решение Совета по вопросам ассоциации ЕС-Молдова содержит весьма ограниченные сведения о том, как будет применяться УВЗСТ. Тут следует обратить внимание на Раздел V Соглашения об ассоциации (УВЗСТ), в котором говорится о его применении «на всей территории» Республики Молдова, подразумевая, в том числе, и Приднестровье, и что выполнение этого договора будет пересмотрено сначала через десять месяцев, а затем будет пересматриваться раз в год.[40] Подробности соглашения с Тирасполем не доступны для широкой публики. Главный момент для Приднестровья – это то, что европейские тарифы устраняются немедленно, так же, как и для остальной Молдовы. Предположительно, условия, которые должно соблюсти Приднестровье, включают в себя следующее: отмена тарифов на импорт из ЕС по той же схеме, что и остальная Молдова, а также утверждение процедур выдачи сертификатов о происхождении, растомаживания, технических, санитарных и фитосанитарных стандартов, политика в отношении конкуренции, госзакупки и налоговая политика. В статьях о пересмотре условий договора подчеркивается озабоченность ЕС и Кишинева в связи с тем, что Тирасполь должен соблюсти взятые на себя обязательства. В феврале 2018 г. было подписано техническое соглашение, позволяющее специализированным органам Кишинева и Тирасполя сотрудничать с целью совместной работы над

[40] См. Решение 1/2015 Совета по ассоциации ЕС-Республика Молдова от 18 декабря 2015, OJ L 336/93, 23.12.2015 г.

аспектами, связанными с СФС (в частности: ветеринария, карантин и защита растений, и т. д.). Работа над другими аспектами может начаться в контексте урегулирования конфликта, которое продвинулось в 2017 году во время председательствования Австрии в ОБСЕ и текущего председательства Италии в 2018 г.

Несмотря на эти чисто технические моменты, соглашение о применении УВЗСТ «на всей территории» Молдовы имеет огромное политическое значение в связи с задачами последующего объединения страны. В то же время, в нем подчеркивается ослабление экономических связей между Приднестровьем и Россией.

Глава «Доступ товаров на рынки» вкратце

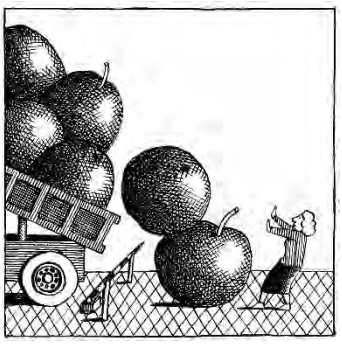
Несмотря на то, что УВЗСТ может принести полную пользу только в среднесрочной и долгосрочной перспективе, все же три года спустя уже появились некоторые положительные результаты в торговле товарами между Молдовой и ЕС.

Молдове все еще предстоит поработать над созданием более дружелюбного делового климата, устранить технические препятствия в торговле и прийти в соответствие с комплексными санитарными и фитосанитарными стандартами ЕС.

Молдова также присоединилась к Европейско-Средиземноморской конвенции о правилах происхождения, что откроет для нее полезные возможности для диагонального суммирования добавленной стоимости с другими партнерами ЕС в области свободной торговли.

Было достигнуто соглашение с Приднестровским регионом о том, чтобы действие УВЗСТ распространялось и на него, начиная с 1 января 2016 г. Это важный шаг в направлении воссоединения страны. Тем не менее, успехам, достигнутым в применении УВЗСТ в регионе, не хватает прозрачности, что осложняет проведение тщательной оценки.

5. МЕРЫ ТОРГОВОЙ ЗАЩИТЫ



В данной главе речь пойдет о правилах применения мер «торговой защиты», которые ЕС и Молдова могут использовать против ввоза товаров из третьих стран, если эти товары наносят урон или угрожают нанести урон внутреннему производству. В первую очередь, речь, конечно, идет о мерах против демпинга, субсидирования и о мерах предосторожности. Данные положения УВЗСТ в существенной степени отражают соответствующие правила ВТО.

Меры против демпинга и компенсационные меры. Те положения УВЗСТ, которые касаются мер по борьбе с демпингом и компенсациями, основаны на Ст. VIGATT (1994), Антидемпинговом соглашении ВТО и Соглашении ВТО по субсидиям и компенсационным мерам. Если какая-то фирма экспортирует продукцию по более низкой цене по сравнению с той, которую она обычно запрашивает на своем внутреннем рынке, считается, что такая фирма «демпингует» свою продукцию. Соглашение ВТО позволяет правительствам принимать антидемпинговые меры в тех случаях, где наносится «материальный» урон конкурирующему внутреннему производству. Однако, прежде чем начать предпринимать те или иные меры, правительство должно доказать факт демпинга, рассчитать его объем (т. е. насколько экспортная цена ниже по сравнению с ценой на внутреннем рынке экспортера) и доказать, что демпинг наносит урон или угрожает нанести урон. После этого страна-импортер может взыскать (в качестве временной меры) компенсационную пошлину, чтобы исправить любой урон, нанесенный ее производству.

УВЗСТ привнес особые черты из практики торговой защиты в ЕС, которые идут дальше соглашений ВТО – например, правила «общественного интереса» и «меньшей пошлины». Первое из них подразумевает, что та или иная сторона может

решить не применять антидемпинговые или компенсационные меры, если это идет вразрез с общественными интересами – например, тогда, когда это может затронуть интересы потребителей или ситуацию на рынке занятости. Правило меньшей пошлины предполагает, что сумма (временной) антидемпинговой пошлины не может быть выше, чем сумма, необходимая для устранения ущерба на внутреннем рынке. Данной правило подчеркивает скорее защитный, чем карательный характер европейского подхода к торговой защите.

Защитные меры. В УВЗСТ предусмотрены как глобальные, так и двусторонние защитные меры. Первые основаны на Ст. XIX ГАТТ (1994) и Соглашении ВТО по защитным мерам. Этими правилами регулируется, когда и как члены ВТО могут предпринимать действия (например, вводить ограничения по количеству или поднимать ставку пошлины выше обязательных тарифов) по защите конкретного внутреннего производства от увеличения объема ввоза того или иного продукта, которое наносит или может нанести серьезный ущерб данному производству. Главное отличие этих мер от антидемпинговых положений в том, что для этого нет необходимости выявлять «несправедливую» практику работы тех или иных предприятий или стран-поставщиков. Соответственно, защитная мера должна применяться ко всем государствам-членам ВТО, а страну, применяющую такие меры, могут обязать предоставить компенсацию другим государствам-членам, чья торговля пострадала в результате предпринятых антидемпинговых мер. Исходя из этого, становится понятно, почему антидемпинговые меры используются гораздо чаще, чем защитные меры.

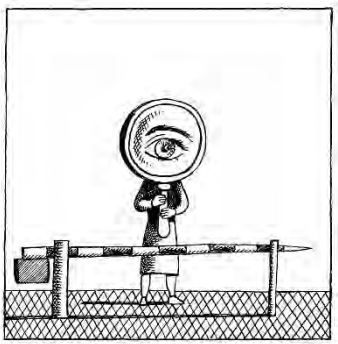
Двусторонние защитные меры позволяют ЕС или Молдове временно приостановить режим преференций по УВЗСТ, если их применение может привести к неожиданному и существенному увеличению импорта, что причинит экономический ущерб внутреннему производству импортирующей стороны. Данный механизм позволяет либо приостановить дальнейшую либерализацию тарифов, либо вернуть таможенную ставку в режим РНБ (наибольшего благоприятствования). Главные отличия от глобальных защитных мер состоят в том, что i) эту процедуру можно применить только в целях защиты внутреннего производства от неожиданных последствий либерализации УВЗСТ, и тем самым она направлена только на товары другой стороны (т. е. в режиме наибольшего

благоприятствования – РНБ) и ii) взимаемая пошлина не может превышать пошлину в РНБ, применявшуюся до принятия УВЗСТ.

Глава «Меры торговой защиты» вкратце

В соглашении предусмотрены меры против демпинга и субсидирования, а также защитные меры. Они основаны на соответствующих правилах ВТО и их предназначение – защитить страну-импортера от серьезного ущерба или угрозы такого ущерба.

Ни одну из этих мер еще не приходилось применять, а меры торговой защиты очень редко используются в торговых отношениях между ЕС и Молдовой.



6. Таможенные услуги

Для того, чтобы УВЗСТ заработал в полную силу, на границах должны быть созданы высокоэффективные таможенные органы и условия для упрощения перевозок, чтобы не допускать задержек и препятствовать контрабанде и коррупции в длинных очередях из тяжелого грузового транспорта. В данном разделе УВЗСТ заложены основные принципы таможенного законодательства и процедур, направленные на упрощение оперативного сотрудничества между таможенными органами ЕС и Молдовы.

Положения Соглашения

В данной главе обсуждаются основные принципы работы Европейских таможенных служб, а также законодательные обязательства и многочисленные оперативные положения, содержащиеся в Соглашении.

Основные принципы таможенного законодательства и процедур. На самом общем уровне ЕС и Молдова обязуются сделать все для того, чтобы создать стабильные, прозрачные, недискриминационные таможенные законы и процедуры, которые можно было бы эффективно применять и с их помощью предотвращать экономические преступления. Они стремятся сократить и упростить требуемый таможенными органами объем сведений и документов.

На законодательном, или конкретном оперативном уровне, стороны берут на себя следующие обязательства:

- Сблизить молдавский и европейский таможенный кодекс, создать современные условия для транзита и

сотрудничества между таможенными органами (подробнее об этом см. ниже).

- Применять надлежащие международные инструменты, включая инструменты, предусмотренные Всемирной торговой организацией и новой редакцией Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур.
- Применять единый административный документ для таможенных деклараций.
- Утверждать передовую тарифную классификацию и правила происхождения.
- Утверждать такие правила, по которым любые санкции, налагаемые за нарушение таможенных правил или нормативных требований, были бы пропорциональны и не носили бы дискриминационный характер.
- Предусмотреть эффективные и прозрачные процедуры, гарантирующие право на обжалование любых административных действий, распоряжений или решений со стороны таможни и других ведомств.
- В отношении таможенных сборов и платежей, Молдова обязуется запретить административные сборы, эквивалентные импортно-экспортным пошлинам. Кроме того, сборы и платежи должны быть прозрачными и публичными, и не должны быть выше себестоимости услуги, оказываемой таможенным ведомством.

Таможенный кодекс. В приложении XXVI указано, что в течение трех лет после вступления в силу Соглашения, Молдова должна сблизить свое законодательство с Таможенным кодексом Европейского Сообщества, утвержденным Регламентом (ЕЭС) 2913/92. Однако из-за того, что Таможенный кодекс сочли устаревшим (как полагающийся на бумажный документооборот), он был полностью заменен на Таможенный кодекс Европейского Союза в октябре 2013 г. (ТКС, по Регламенту (ЕС) 952/2013).[41] С принятием нового ТКС завершается переход на электронный

[41] См. Регламент (ЕС) 952/2013 о ТКС. Регламент вступил в силу 30 ноября 2013 г. и отменил действие Регламента (ЕС) 450/2008. Европейская комиссия утвердила Акт о делегировании полномочий ТКС и Акт об исполнении регламента в 2015 г., что позволило ТКС вступить в силу 1 мая 2016 г.

таможенный документооборот без бумажных документов и вводится несколько новых процедур. Основные положения ТКС вступили в силу 1 мая 2016 г., однако до 31 декабря 2020 г. предусмотрен переходный период для разработки новых ИТ систем или для модернизации существующих. На прошедшем 6 октября 2016 г. заседании Таможенного подкомитета ЕС–Молдовы было принято решение о необходимости внести изменения в Приложение XXVI, включив туда новый ТКС, при этом срок внедрения (т. е. три года после вступления соглашения в силу) следует оставить без изменения. ЕС уже дополнил свои внутренние процедуры для обновления приложения к ТКС,[42] однако Совет по ассоциации все еще должен официально утвердить данное решение.

В течение трех лет Молдова также должна начать применять правила ЕС по снятию таможенных пошлин, закрепленные в Регламенте (ЕС) 1186/2009[43], и по действиям в отношении тех товаров, которые подозреваются или действительно нарушают определенные права интеллектуальной собственности, закрепленные в Регламенте (ЕС) 608/2013.[44]

Транзитные перевозки. ЕС и Молдова должны позаботиться о постепенном усилении взаимосвязанности своих таможенных транзитных систем, с тем чтобы Молдова могла принять участие в общей транзитной системе, предусмотренной в Конвенции от 20 мая 1987 о единой процедуре транзита (которая была изменена в 2017 г. для приведения в соответствие с новым ТКС). Данная процедура применяется для передвижения товаров между 28 государствами-членами ЕС, странами EFTA, Турцией (2012 г.), Македонией (2015 г.) и Сербией (2016 г.) Молдова уже получила статус наблюдателя в рамках данной Конвенции и должна выполнить ее условия в течение трех лет после вступления в силу Соглашения об ассоциации. Важнейшим шагом на пути к получению полноправного членства станет принятие Молдовой

[42] Решение Совета (ЕС) 2017/1364 от 17 июля 2017 г. о позиции, которую надлежит принять от имени Европейского Союза в рамках Совета по ассоциации ЕС и Республики Молдова в отношении изменения Приложения XXVI к Соглашению об ассоциации между Европейским Союзом и Молдовой.

[43] См. Регламент Совета (ЕС) 1186/2009 от 16 ноября 2009 г. о создании общей системы освобождений от уплаты таможенных сборов.

[44] См. Регламент (ЕС) 608/2013 от 12 июня 2013 по вопросам таможенных мер защиты прав интеллектуальной собственности.

Новой единой компьютеризованной системы транзита (NCTS), по которой экономические агенты получат возможность представлять единые транзитные декларации в электронном виде.[45] Молдова также будет должна применить надлежащие положения ВТО, такие как ст. V ГАТТ, а также применять любые будущие меры ВТО по упрощению торговли.[46]

Таможенное сотрудничество. ЕС и Молдова должны укреплять таможенное сотрудничество, обмениваясь информацией о таможенных законах и нормативах, сотрудничая в плане автоматизации таможенных процедур; обмениваясь нужной информацией, лучшими практиками и данными, а также сотрудничая в области планирования и оказания технической помощи, и т. д. В УВЗСТ предусмотрена процедура для «Административной взаимопомощи по таможенным вопросам», она изложена в приложении к Протоколу III к Соглашению об ассоциации. В нем описаны подробные процедуры для обмена информацией о предполагаемых или фактических нарушениях таможенного законодательства. Таможенные органы могут также оказывать «незапланированную помощь».

В УВЗСТ также предусмотрено создание Таможенного подкомитета, в обязанности которого входит следить за ходом выполнения условий данного раздела по вопросам таможни и упрощения торговли, а также за организацией работ по их выполнению, включая вопросы сотрудничества между таможнями и надлежащего функционирования Правил о происхождении товара и административной взаимопомощи по

---

[45] По вопросу о присоединении соседних с ЕС стран к Конвенции о единой процедуре транзита, см. публикацию Европейской Комиссии: «Strategy to prepare certain neighbouring countries for accession to the 1987 EC–EFTA Conventions on a common transit procedure and the simplification of formalities in trade in goods» («Стратегия подготовки отдельных соседних стран к присоединению к Конвенциям ЕС–EFTA о единой процедуре транзита и упрощении формальных требований к торговле товарами»), COM(2010) 0668.

[46] Это означает, что Молдова также должна будет применять Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли, принятое членами ВТО в ноябре 2014 г. Соглашение об упрощении процедур торговли вступит в силу тогда, когда две трети членов ВТО завершат свои внутренние процедуры по его ратификации. ЕС уже ратифицировал данное Соглашение, а Молдова пока нет.

таможенным вопросам, (Протокол III). В ходе первых трех заседаний Таможенного подкомитета, ЕС и Молдова обсуждали таможенное сотрудничество, концепцию Уполномоченного экономического оператора, борьбу с мошенничеством, новый ТКС и присоединение Молдовы к Конвенции РЕМ. Молдове нужно укрепить свои отношения с бизнес-сообществом, регулярно консультируясь с торговыми представителями по юридическим предложениям и нормативам, касающимся таможни и торговли. Все таможенное законодательство должно быть прозрачным и доводиться до сведения общественности, по возможности с помощью электронных средств. Необходим также консультативный механизм для обсуждения дополнений или поправок в таможенное законодательство.

Помимо УВЗСТ, ЕС и Молдова разработали и другие инструменты таможенного сотрудничества, особенно в контексте Восточного партнерства. Например, в мае 2012 г. ЕС и Молдова приняли «Рамочную стратегию по таможенному сотрудничеству».[47] В документе прописаны различные приоритетные направления сотрудничества, большинство из которых попали в УВЗСТ. Особый интерес вызывают т. н. «*безопасные и подвижные торговые маршруты*», которые устанавливают режим максимального упрощения торговых процедур в отношении благонадежного бизнеса, где таможни выполняют роль связующего звена в цепочке поставок. Например, ЕС и Молдова хотят создать коридоры для быстрого передвижения через границу заранее утвержденных допустимых товаров. Частью этого процесса может стать признание статуса авторизованных экономических агентов (АЕО). В ЕС экономические агенты могут подать на заявку на получение статуса АЕО, чтобы воспользоваться режимом сокращенных контрольных процедур и упрощения прохождения таможни. Статусом АЕО наделяются благонадежные экономические агенты, которые удовлетворяют стандартам в области охраны и безопасности.

Еще одним важным инструментом европейско-молдавского таможенного сотрудничества является Миссия приграничной помощи ЕС 2005 г. (EUBAM) (см. Главу 2 о внешней политике и

---

47 См. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/international_customs_agreements/geomoldukr/strategic_framework_mold.pdf.

политике безопасности). Миссия работает с Молдовой и Украиной с целью гармонизации пограничного контроля и процедур с теми, которые действуют в государствах-членах ЕС. Мандат миссии продлевался уже пять раз (в 2007, 2009, 2011, 2015 и 2017 гг.), а ее текущий мандат истекает 30 ноября 2020 г. EUBAM оказывает все большее содействие Молдове и Украине в реализации положений их соответствующих договоров УВЗСТ. К примеру, она помогает Молдове и Украине (особенно их таможенным службам) в создании правовой базы, институциональной инфраструктуры и административного потенциала для реализации правил работы таможни и упрощения торговых процедур, предусмотренных в УВЗСТ. Большую часть такой работы берет на себя Рабочая группа по упрощению торговых процедур, учрежденная при миссии в 2015 г. как платформа сотрудничества между соответствующими национальными органами, бизнесом и главными международными партнерами по развитию, такими как USAID, AmCham (Американская торгово-промышленная палата) и Ассоциация европейского бизнеса. Например, в сотрудничестве с Европейской Комиссией (DG-TAXUD) и другими, EUBAM помогла молдавским органам таможни внедрить реформы, касающиеся процедур контроля и аудита после таможенного досмотра, а также концепцию AEO (авторизованного экономического агента).[48]

Наконец, в 2013 г. Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF) и Молдова подписали договор об административном сотрудничестве, который заложил основы практического сотрудничества между OLAF и молдавскими органами власти в рамках мер по предотвращению и обнаружению контрабанды сигарет, включая обмен информацией и совместные следственные мероприятия.[49] Данное соглашение имеет исключительную важность для борьбы с незаконным ввозом сигарет в ЕС, так как эти продукты попадают на европейский рынок через молдавскую границу, что наносит миллионный ущерб государственному бюджету Украины и государств-членов ЕС (по оценкам OLAF, сумма

[48] См. отчет EUBAM за 2015 г., http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Report_2015_ENGL.pdf.

[49] См. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/international-cooperation/list_signed_acas_en.pdf.

ущерба достигает 10 миллиардов евро в год). EUBAM также сотрудничает с OLAF, поскольку большой объем контрабандных сигарет поступает из Приднестровья, который затем через Молдову ввозится в ЕС. Например, при поддержке EUBAM, молдавская Служба безопасности и Генеральная прокуратура провели рейд и закрыли в 2015 г. подпольное производство сигарет под Кишиневом. Фабрика производила поддельные марки сигарет для их контрабанды в ЕС.

Перспективы реализации

Был принят ряд важных мер в области применения концепции Авторизованного экономического агента (AEO), электронных таможенных деклараций, защиты прав интеллектуальной собственности, продвижения принципа одного окна и введения мер по борьбе с коррупцией, с целью приведения молдавского законодательства в соответствие со стандартами ЕС и международными стандартами, перечисленными в Соглашении об ассоциации. Такие меры привели к росту таможенных поступлений.[50]Тем не менее, прочие аспекты, такие как утверждение нового Таможенного кодекса и связанного с ним законодательства, признание AEO, применение Новой компьютеризованной транзитной системы (NCTS), и т. д., все еще требуют дополнительных усилий.

Модернизация и упрощение Таможенной службы. План действий Республики Молдова по реализации Соглашения, пересмотренный в декабре 2016 г.,[51] содержит несколько мер и действий, которые должна предпринять Таможенная Служба и другие надлежащие органы с целью улучшения, упрощения и модернизации таможенной системы. Гармонизация с международными стандартами по номенклатуре товаров была произведена с принятием Закона № 172 от 25 июля 2014.[52]

Более того, Таможенная служба завершила установку автоматизированной системы таможенных данных UN/UNCTAD (ASYCUDA), которая используется для обработки таможенных

[50] По сравнению с 2016 годом, в 2017 году таможенные поступления выросли на 17%.

[51] См. пересмотренный План http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369730

[52] См. http://lex.justice.md/md/354306/.

деклараций в соответствии с уступками по таможенным пошлинам, которые Молдова применяет по отношению к ЕС. Кроме того, Таможенный кодекс 2000 г.[53] и закон о таможенных тарифах 1997 г. были приведены в соответствие с практическими нормами и законодательством ЕС (напр., комбинированная номенклатура товаров, «синий коридор» и защита прав интеллектуальной собственности). В то же время, рабочая группа под руководством Министерства финансов[54] занимается разработкой нового таможенного кодекса, в котором будут транспонированы положения Таможенного кодекса ЕС. В связи с этим был утвержден внутренний План действий по сближению Молдовы с новым ТКС (см. выше). Рабочая группа проанализировала документ и предложила провести публичные консультации в декабре 2017 г.

Важные изменения также были внесены в плату за загрязнение окружающей среды. К примеру, для соблюдения норм ВТО был исключен дискриминационный элемент данной платы; таким образом, теперь она обязательна как для импортеров, так и для местных производителей.[55]

Чтобы повысить качество управления Таможенной службой, был подготовлен новый закон о таможенных услугах. Закон был принят Парламентом в октябре 2017 г.[56] В нем расширяются и обобщаются положения действующего закона о таможенных услугах № 1150-108/765 от 24 июля 2002 и определяется организация и ключевые функции Таможенной Службы.

В результате институциональной реформы, которая началась в 2017 г., была изменена организационная структура Таможенной службы.[57] Такая реорганизация была направлена на

---

[53] См. Таможенный кодекс № 1149 от 20 июля 2000 г. (http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=319745).

[54] Приказ Министерства финансов № 67 от 23.05.2016 г. о составлении, доработке и продвижении проекта нового Таможенного кодекса.

[55] См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368097

[56] См. http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Projectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3123/language/ro-RO/Default.aspx.

[57] См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367388

обеспечение более эффективного управления на уровне менеджмента и на оперативном уровне, а также на четкое разграничение обязанностей каждого подразделения на центральном и региональном уровнях. В процессе реорганизации число таможенных пунктов сократилось с семи до трех, а штат был сокращен на 12% и теперь его численность составляет 1 520 человек.

Были предприняты разнообразные меры по упрощению таможенных правил для молдавских экспортеров. В частности, был введен режим AEO (авторизованного экономического агента)[58], который применяется с 2014 г. В настоящее время режимом AEO пользуются 106 компаний.[59] Молдавские власти изучают возможность подписания договора о взаимном признании AEO с ЕС (в апреле 2017 была составлена дорожная карта) и решили применять признание европейских AEO в одностороннем порядке (Приказ Таможенной Службы от 23 июня 2015 г.). Упрощенные процедуры для европейских AEO стали применяться в рамках пилотного проекта на Леушенской таможне с июля 2015 г. и после положительной оценки со стороны ЕС были продлены до 2017 г. Более того, правовая база теперь включает положения[60], позволяющие отсрочить выплату импортных пошлин для авторизованных экономических агентов (AEO) в случае предоставления гарантии.

Постановлением Правительства от мая 2015 г. количество обязательных документов для экспорта было сокращено с девяти до трех, а для импорта – с одиннадцати до трех. Кроме того, в августе 2016 г. было принято новое Положение о порядке декларирования таможенной стоимости товаров,[61] с целью сближения с европейским ТКС.

Власти также применяют механизм авторизованного списка экспортеров, благодаря которому облегчается экспорт товаров «преференциального происхождения» из Молдовы. Сертификат авторизованного экспортера отменяет обязательное получение сертификата на перевозку товара «EUR 1». Положение

---

58 См. http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/aeo/index_en.htm.

59 См. http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-privind-implementarea-PNAAA-Sem-I-2017.pdf.

60 См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365569

61 См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366281

о выдаче и отзыве сертификатов авторизованного экспортера было принято в июне 2015 г.,[62] и этим механизмом уже воспользовались пять компаний. Еще одним крупным шагом на пути к упрощению таможенных процедур стало введение процедуры подачи электронной декларации на экспорт и импорт (Постановление правительства № 904 от 13 ноября 2013 г.).[63] Полученные декларации хранятся в системе ASYCUDA, которой распоряжается Таможенная служба. С 2014 по 2015 гг. процент электронных деклараций на экспорт вырос с 21% от общего числа до 61%, а в 2016 г. их доля достигла 98%. Использование электронных деклараций на импорт пока что развито меньше – в 2016 г. их доля составляла 19% (тогда как на конец 2015 г. – лишь 5%).

Власти также применяют принцип упрощенных маршрутов («коридоров») для быстрой таможенной очистки: «зеленый коридор» для режима «свободный от таможенных пошлин» (74% в 2016 против 64% в 2015 г.); «желтый коридор» для документальной проверки (17% в 2016 г. против 13% в 2015 г.); и «красный коридор» для физического досмотра и документальной проверки (около 9% в 2016 г. против 10% в 2015 г.). С июля 2015 г. власти начали применять «синий коридор» на всех таможенных постах. Он позволяет компаниям получить статус «свободен от таможенных пошлин» и избежать всех последующих процедур после таможенной очистки.

Защита прав интеллектуальной собственности также находится в поле зрения властей в настоящее время. Положение о защите прав интеллектуальной собственности таможенными органами было принято в июле 2016 г.,[64] и в нем отразился европейский регламент о правах интеллектуальной собственности (Регламент (ЕС) 608/2013). Совместно с Государственным агентством защиты прав интеллектуальной собственности Таможенная служба работает над внедрением Национальной стратегии по защите прав интеллектуальной собственности, рассчитанной до 2020 г.

В октябре 2014 г. ЕС подготовил твиннинговый проект для создания «единого окна» в целях выполнения новой компьютеризованной транзитной системы (NCTS). После

[62] См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=359284.

[63] См. http://lex.justice.md/md/350292/.

[64] См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366086

утверждения Европейской комиссией в марте 2015 г., проект был запущен в ноябре 2017 г.[65] Более того, между Таможенной службой и ЮНКТАД был заключен Меморандум о намерениях по разработке Единой системы таможенной информации на базе программного обеспечения «ASYCUDA World» (Женева, 7 ноября 2016 г.).

Таможенная служба и EUBAM ведут совместную работу над улучшением контроля на общем участке молдавско-украинской границы. В последние годы продолжалось обсуждение возобновления железнодорожного грузового и пассажирского сообщения через Приднестровский регион. Среди приоритетов – учреждение совместного контроля приднестровских компаний на приднестровском участке молдавско-украинской границы; повышение эффективности информационного обмена между Украиной и Молдовой; и возобновление перевозок по старым маршрутам, действовавшим до Приднестровского конфликта.

Недавно открытый таможенный пост Кучурган-Первомайск стал первым, расположенным на приднестровском участке молдавско-украинской границы. Он был открыт во второй половине 2017 г. для контроля за экспортом, а контроль за операциями импорта, согласно планам, начнется в 2018 году. Это важный шаг на пути к установлению за приднестровским участком границы с Украиной контроля, отсутствовавшего на протяжении последних 25 лет.

Антикоррупционные меры. С 2013 г. контактный центр Таможенной службы запустил горячую линию по «антикоррупции». Первый план антикоррупционных действий в Таможенной службе был утвержден на 2015 г. Согласно этому плану, Служба должна отправлять в Антикоррупционный центр ежеквартальные отчеты о мерах по борьбе с коррупцией. Представители Всемирной таможенной организации посетили Молдову в июле 2015 г. в рамках своей деятельности по повышению неподкупности Таможенной службы. Среди антикоррупционных мер, предпринятых властями, – принятие в октябре 2016 г. Кодекса этики и поведения таможенного

[65] См. Таможенная служба, март 2016 г. (http://www.customs.gov.md/ro/content/serviciul-vamal-demareaza-cu-suportul-ue-pregatirile-pentru-implementarea-ncts-si-ghiseului).

служащего,[66] составленного при поддержке экспертов EUBAM. Тем не менее, согласно исследованиям, проведенным «Transparency International» в Молдове, результаты восприятия коррумпированности в Таможенной службе неоднозначны. Позитивное восприятие неподкупности Таможенной службы все еще ниже 30%.

Обобщая, можно сказать, что основные сохраняющиеся вызовы в сфере таможни касаются плохого состояния таможенных терминалов,[67] высокого уровня восприятия коррумпированности и низкого уровня прозрачности в расследовании фактов коррупции. Кроме того, стоит отметить низкий уровень доверия к таможенной службе в деловых кругах и «военизированный» характер Таможенной службы (напр., в ней принята иерархия званий военного образца).

Глава «Таможенные службы» вкратце

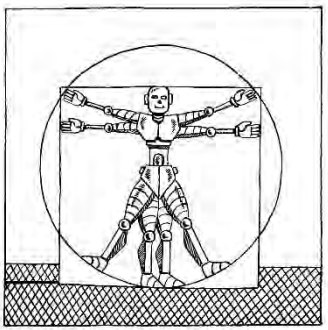
Быстрые, прозрачные и эффективные таможенные службы – это один из важнейших элементов экономической интеграции Молдовы и ЕС. В этой области Молдова делает значительные успехи. В соответствии с требованиями УВЗСТ, были приняты и принимаются множество мер, в том числе:

- *новая комбинированная номенклатура товаров*
- *сокращение числа разрешительных документов, необходимых для экспорта и импорта*
- *концепция авторизованного экономического агента (AEO)*
- *электронные таможенные декларации*
- *запуск Новой компьютеризованной транзитной системы*
- *принятие Кодекса этики и поведения таможенного служащего*

Однако, Таможенная служба все еще сталкивается с разными вызовами, как, например, таможенные терминалы с устаревшей инфраструктурой, низкий уровень доверия и широко распространенное восприятие коррумпированности.

[66] См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=367269

[67] См. «Fiscal Monitor» (www.comunicate.md/index.php?task=articles&action=view&article_id=9393).



7. ТЕХНИЧЕСКИЕ СТАНДАРТЫ ПРОМЫШЛЕННЫХ ТОВАРОВ

По мере того, как между ЕС и Молдовой будут практически полностью исчезать таможенные тарифы, главным препятствием к ведению торговли станут нетарифные препятствия, такие как технические стандарты товаров (условно называемые техническими барьерами в торговле (или английской аббревиатурой ТВТ)). Чтобы справиться с такими техническими препятствиями, Молдова должна принять соответствующие европейские законы, стандарты и нормативы. Это будет долгая и сложная работа, но, в то же время, совершенно необходимая для модернизации и повышения международной конкурентоспособности ее промышленности.

Положения Соглашения

Основные характеристики европейской системы. Несмотря на то, что эта система очень сложная и постоянно менялась с течением времени, ее основные характеристики довольно просто описать. Это двухуровневая система:

- На первом уровне находится ограниченное число европейских законов о гармонизации, из которых несколько «горизонтальных» распоряжений или директив охватывают основную методологию и институциональные основы, и около 30 директив охватывают широкие отраслевые группы товаров, такие как машинное оборудование. Директивы очерчивают «основные требования» по группам товаров, касающиеся здоровья и безопасности, которым эти продукты должны соответствовать, прежде чем попасть на европейский рынок.

- На втором уровне находится очень большое количество (около 5 000)[68] «гармонизированных стандартов», специализированных по продуктам. Эти стандарты задают технические средства для обеспечения соответствия самым важным требованиям к гигиене и безопасности, содержащимся в директивах по отраслевым производствам товаров. Эти стандарты создаются по запросу Европейской Комиссии одной из трех технических организаций (CENELEC для электротоваров, ETSI для телекоммуникационного оборудования и CEN для широкого спектра других продуктов).[69] Если Комиссию удовлетворяют предложенные стандарты, она их публикует в официальном издании (Official Journal) Европейского Союза, и тогда они получают официальный статус «гармонизированных» и, предположительно, удовлетворяют основным требованиям применимой директивы.

Обзор гармонизированных стандартов, сгруппированных по имеющимся отраслевым директивам, можно найти на вебсайте Европейской Комиссии.[70] Например, в отношении чрезвычайно важной категории машинного оборудования в списке можно найти применимую директиву с описанием требований к здоровью и безопасности, а вместе с ней несколько сот гармонизированных стандартов для конкретных продуктов или компонентов.

Качественное различие между директивами и стандартами заключается в следующем: директивы – обязательные к исполнению законы, а гармонизированные стандарты, несмотря на свое официальное признание, выполняются на добровольных началах только теми производителями, которые их выбирают. Либо производители сами могут установить собственные

---

[68] Расчет автора, сделанный на основании данных годовых отчетов европейских органов стандартизации за 2014 г. (www.cencenelec.eu/Pages/default.aspx и http://www.etsi.org/).

[69] CEN означает Европейский комитет по стандартизации, CENELEC – Европейский комитет по электротехнической стандартизации, а ETSI – Европейский институт стандартизации в области электросвязи.

[70] См. *Указатель гармонизированных стандартов* Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/index_en.htm).

спецификации. В последнем случае, однако, производителю все равно придется подтвердить соответствие нужной директиве, а это, как правило, более дорогостоящая процедура, чем принятие гармонизированных европейских стандартов, благодаря которым соответствие требованиям той или иной директивы подтверждается автоматически.

Размещая на европейском рынке тот или иной продукт, регулируемый европейским законодательством о гармонизации, его производитель должен составить и подписать Европейскую декларацию соответствия, в которой он гарантирует и заявляет, что соответствующий продукт удовлетворяет основным требованиям нужной директивы, и что были соблюдены надлежащие процедуры оценки соответствия. Составляя европейскую декларацию соответствия, производители берут на себя ответственность за соответствие продукта нормам и требованиям. Только после этого производитель имеет право нанести знак «CE» («Conformité Européene» – марка европейского соответствия требованиям качества) на свой продукт. Продукты с маркировкой «CE» считаются соответствующими действующим законам ЕС и пользуются свободным обращением на внутреннем рынке ЕС.

Горизонтальные директивы. Важное горизонтальное законодательство ЕС, с которым Молдова должна сблизиться, включает в себя два законных акта от 2008 г., известных как «Новая законодательная основа». Это решение 768/2008/ЕС по установлению общих правил торговли товарами и Регламент (ЕС) 765/2008, устанавливающий требования к аккредитации и надзору за рынком. В Решении устанавливаются единые общие принципы и преференции к размещению товаров на рынке. Устанавливаются критерии к отраслевым законам ЕС, для чего вводятся определения основных понятий (напр., «размещение товара на рынке» и «гармонизированные стандарты»). Определяются обязанности производителей, импортеров и дистрибьюторов и предусматривается несколько процедур проведения оценки соответствия. Речь о них пойдет ниже, вместе с объяснением требований к аккредитации.

Кроме того, Молдова должна сблизиться с Директивой 2001/95/ЕС по общей безопасности продукции. В ней предписаны общие требования к безопасности любого размещаемого на рынке товара и определяются критерии, которые необходимо соблюсти, прежде чем можно будет

посчитать тот или иной продукт безопасным. Молдова должна позаботиться о том, чтобы ее производители соблюдали эти правила, и следить за соответствием продукции применимым требованиям ЕС. Она должна выявить такие товары, которые представляют собой серьезную угрозу здоровью и безопасности, и запретить продажу таких продуктов на рынке. Кроме того, Молдова должна создать механизм привлечения к ответственности за дефектные продуты в соответствии с актуальными правилами, действующими в ЕС.[71]

Отраслевые директивы. Согласно приложению XVI к Соглашению, Молдова должна осуществить процедуру сближения приблизительно с 20 отраслевыми директивами, предусматривающими маркировку CE, по широкому спектру товаров, таких как оборудование, лифты, безопасность игрушек, медицинские устройства и простые сосуды под давлением. В этих отраслевых директивах для каждой группы товаров определяются «элементарные» требования к здоровью и безопасности и конкретные процедуры проведения проверки на соответствие (также см. ниже). Кроме того, в приложение включены несколько директив, охватывающих косметическую продукцию, лекарственные средства, химические вещества и конструкцию механических транспортных средств – к которым применяются специальные правила и процедуры. Сближение Молдовы с данными директивами осложняется тем, что в настоящее время в них вносятся изменения и дополнения в свете «Новой законодательной основы», в частности Решения ЕС 768/2008/ЕС определяющее общие условия реализации продукции, которое направлено на улучшение надзора за рынком и повышение качества проверок на соответствие (см. ниже в разделе о правилах и процедурах проверки на соответствие).[72] Молдова обязана следить за этими новшествами в законодательстве.[73]

---

[71] См. Директиву 85/374/ЕЭС от 25 июля 1985 г. о сближении законов, регламентов и административных положений государств-членов, применяемых к ответственности за неисправную продукцию.

[72] Для того чтобы привести законодательство по гармонизации продукции в соответствие с положениями Решения 768/2008/ЕС, ЕС недавно привел следующие 20 отраслевых законодательных документов в соответствие с общими условия реализации продукции.

- Директива 2009/48/ЕС; О переносном оборудовании, работающем под давлением

С момента заключения Соглашения об ассоциации, некоторые из документов ЕС, перечисленных в Приложении XVI, были изменены, переделаны или отменены и заменены новыми документами ЕС. Вот почему совместный Комитет по торговле в октябре 2016 г. принял решение обновить Приложение XVI, чтобы оно отражало последние законодательные изменения.[74] Новое приложение содержит 35 отраслевых директив, включая сроки сближения по ним: в большинстве случаев это 2016 или 2017 гг.

Европейские стандарты. Соглашение требует от Молдовы принятия целого корпуса европейских стандартов, включая (помимо 5000 гармонизированных стандартов) еще 25 000

- Директива 2010/35/ЕС; Об ограничении использования определенных опасных веществ в электрическом и электронном оборудовании
- Директива 2011/65/ЕС; Строительные материалы
- Регламент (ЕС) № 305/2011; Пиротехнические изделия
- Директива 2013/29/ЕС; О прогулочных судах
- Директива 2013/53/ЕС; Взрывчатые вещества, применяемые в гражданских целях
- Директива 2014/28/ЕС; Простые сосуды под давлением
- Директива 2014/29/ЕС; Электромагнитная совместимость
- Директива 2014/30/ЕС; Неавтоматические весоизмерительные приборы
- Директива 2014/31/ЕС; Измерительные приборы
- Директива 2014/32/ЕС; Лифты
- Директива 2014/33/ЕС; ATEX
- Директива 2014/34/ЕС; Радиооборудование
- Директива 2014/53/ЕС; Низковольтное оборудование
- Директива 2014/35/ЕС; Оборудование, работающее под давлением
- Директива 2014/68/ЕС; Морское оборудование
- Директива 2014/90/ЕС; Канатные дороги
- Регламент (ЕС) 2016/424; Средства индивидуальной защиты
- Регламент (ЕС) 2016/425; Газовые приборы
- Регламент (ЕС) 2016/426; Приборы сжигания газообразного топлива

Кроме того, на стадии рассмотрения находятся предложения по сближению с директивами по медицинскому оборудованию и прочим группам товаров.

[73] См. сноску 1 к Приложению XVI.

[74] Решение № 1/2016 Комитета по ассоциации РМ-ЕС в конфигурации «Торговля» от 19 октября 2016 г., по обновлению Приложения XVI к Соглашению об ассоциации.

европейских стандартов (т. е. всех стандартов, разработанных CEN, CENELEC или ETSI). Понятно, что это огромный вызов для Молдовы. Поскольку в тексте Соглашения не предусмотрен график транспонирования этих стандартов, Молдове самой придется решать, какими из них следует заняться в первую очередь. Молдова также должна отменить все противоречащие национальные стандарты, в том числе ГОСТы.[75]

Молдова должна позаботиться о том, чтобы ее национальные органы принимали полноценное участие в работе европейских и международных организаций в области стандартизации, проверки на соответствие и аккредитации. В частности, Молдова обязана последовательно выполнять условия вступления в европейские организации по стандартизации (CEN, CENELEC и ETSI).

Процедуры проверки на соответствие требованиям и процедуры надзора. В соглашении предусмотрено широкое сотрудничество между обеими сторонами в области рыночного надзора и процедур проверки на соответствие. Более того, стороны должны поощрять сотрудничество между своими организациями – государственными или частными – ответственными за эти направления работы.

Как уже было сказано выше, Молдове необходимо сблизиться с Решением 768/2008/ЕС, устанавливающем единые принципы размещения товаров на рынке. Данное Решение устанавливает целый комплекс различных способов (т. н. «модулей») проведения процедуры проверки на соответствие. В отраслевых директивах, охватывающих различные группы товаров, уточняется необходимый модуль. Для некоторых групп товаров, которые представляют собой высокую степень риска для населения (напр., сосуды под давлением, лифты и некоторые станки), требуется провести проверку на соответствие некоей третьей стороной, до размещения товара на рынке. К таким третьим сторонам относятся лаборатории, инспекции и сертифицирующие органы, которые еще известны как «органы, выполняющие проверку на соответствие», либо под более официальным названием – т. н. «нотифицированные органы». Выполняя данное решение, Молдова должна будет поручиться, что ее нотифицированные органы смогут предоставить любые

[75] ГОСТ означает «*государственный стандарт*». Эта система использовалась в СССР и в постсоветских государствах.

гарантии своей независимости, объективности, непредвзятости, конфиденциальности и профессиональной добросовестности. В случае же продуктов с низкой степенью риска для населения производитель сам может составить декларацию о соответствии.

Молдова также должна провести сближение с Регламентом (ЕС) 765/2008, который устанавливает требования к аккредитации органов, осуществляющих проверку на соответствие, и к рыночным механизмам надзора за продуктами. Все эти условия необходимо соблюдать, для того чтобы можно было гарантировать, что продукты, размещаемые на рынке ЕС, соответствуют особым требованиям к здоровью и безопасности, прописанным в отраслевых европейских законах. Регламент содержит подробные правила о том, как должен быть организован национальный «аккредитационный» орган (т. е. тот орган, который проверяет, соответствует ли тот или иной орган, осуществляющий проверку на соответствие, специальным требованиям). Должен быть создан единый национальный аккредитационный орган, действующий на принципах непредвзятости и объективности, и на некоммерческой основе.

Молдове нужно создать и поддерживать надзирающие органы, которые должны вести мониторинг и контроль над тем, насколько размещенные на их рынке продукты удовлетворяют требованиям ЕС к здоровью и безопасности. Эти органы надзора за рынком должны проверять характеристики продуктов с помощью документальных, физических и лабораторных проверок. Надзирающие органы должны быть уполномочены изымать продукты из продажи, если они представляют серьезную угрозу. Однако решение об изъятии продуктов из продажи должно быть пропорциональным, должно быть доведено до сведения соответствующих экономических агентов и содержать точные основания. Более того, в этом случае Молдове придется известить Комиссию о таком решении, а также передать его в Систему быстрого оповещения об опасных непищевых продуктах (RAPEX).

В Соглашении предусматривается подписание Договора об оценке соответствия и признании промышленных продуктов (АСАА). АСАА – особый вид договора о взаимном признании, предназначенный Европейским Союзом для любой страны в восточной или южной части региона, охваченного Европейской политикой добрососедства, и для Западных Балкан. Подписывая АСАА, стороны договариваются о том, что продукты

промышленного производства, перечисленные в приложениях к АСАА и удовлетворяющие требованиям легального размещения на рынке одной из сторон, могут быть также размещены на рынке другой стороны без дополнительного тестирования и без нового прохождения процедур проверки на соответствие. И все же, до того, как Молдова подпишет АСАА, она должна сначала полностью выполнить свои обязательства, связанные с европейскими директивами, включая гармонизированные стандарты и органы по аккредитации и проверке на соответствие (см. выше). За ходом реформ будут пристально наблюдать европейские институты. Договор АСАА, как правило, состоит из рамочного соглашения, в котором обосновывается признание эквивалентности оценки соответствия, процедур проверки и аккредитации, и одно или два приложения с перечисленными в них продуктами.

Отношения с третьими странами. Молдавским производителям ничто не мешает экспортировать свою продукцию в третьи страны, например, в Россию, соблюдая принятые в этих странах технические стандарты. Что же касается импорта, то тут ситуация гораздо сложнее. Как только будут выполнены отраслевые европейские директивы, ввозимые продукты, в том числе из России, должны будут сначала пройти проверку на соответствие основным требованиям к здоровью и безопасности согласно этим директивам, прежде чем их можно будет разместить на молдавском рынке. Сами по себе эти продукты не должны быть произведены по гармонизированным стандартам ЕС, так как они добровольные. Однако «презумпцией соответствия» и правом размещения на молдавском (европейском) рынке будут пользоваться только те продукты из третьих стран, которые удовлетворяют гармонизированным стандартам ЕС.

Перспективы реализации

Сближение законодательств. В Национальном плане действий по выполнению Соглашения об ассоциации и в УВЗСТ[76] содержится множество мер, как правового характера, так и технических, касающихся положений ТВТ (технических барьеров в торговле). В отношении правового сближения, Министерство

[76] См. пересмотренный План
http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369730

экономики извещает Европейскую комиссию о новых законопроектах и информирует Комитет по ассоциации о проделанной работе в части выполнения Приложения XVI.

Власти продолжают транспонировать важнейшие горизонтальные законы ЕС. Согласно Национальному плану, на сегодняшний день были транспонированы следующие европейские горизонтальные законы: Директива 85/347/ЕЭС об ответственности за неисправную продукцию; Директива 2009/3/ЕС о единицах измерения; Регламент 765/2008/ЕС устанавливающий требования к аккредитации и надзору за рынком в отношении реализации продукции; Решение 768/2008/ЕС определяющее общие условия реализации продукции; Директива 2001/95/ЕС об общих требованиях к безопасности продукции; Регламент (ЕС) 1025/2012 о европейской стандартизации.

Темп транспонирования отраслевого законодательства ЕС слегка ускорился: всего было полностью или частично внедрено около половины директив (касающихся измерительного оборудования, безопасности энергетических приборов, качества строительных материалов, промышленного оборудования, медицинского оборудования, неавтоматических весоизмерительных приборов, пиротехники, отходов упаковки, контроля содержания косметических препаратов, безопасности дорожного движения, и т. д.). Остальные ждут утверждения на различных этапах законодательного процесса.

Утверждение стандартов. По состоянию на середину 2017 года примерно 16 591 (66%) из 25 000 европейских стандартов (CEN/CENELEC) стали молдавскими национальными стандартами. Весь корпус европейских стандартов планируется принять к концу 2019 года. Одновременно с этим идет непрерывный процесс выявления и отмены стандартов (в основном, ГОСТов), противоречащих европейским. В период с 2015 по 2017 гг. было отменено около 8 700 ГОСТов. Национальный орган по стандартизации учредил семь технических комитетов, которые должны выявить противоречивые стандарты, подлежащие отмене. В целом, около 20% из имеющихся 24 600 национальных стандартов все еще представляют собой бывшие советские стандарты (ГОСТ).

Институт стандартизации Молдовы предоставляет полный электронный доступ к информации о стандартах страны

посредством Автоматизированной информационной системы «E-Standard».

Организации. Реформа организаций, ответственных за координацию политики в области стандартизации, метрологии и аккредитации, началась в 2012 г.[77] и продолжается с тех пор.[78] Реформа подразумевала, в том числе, принятие нормативных актов, что привело к созданию новых организаций и реорганизации старых. Таким образом, было создано три автономных учреждения: Национальный институт стандартизации (позднее переименованный в Институт стандартизации Молдовы), Национальный институт метрологии и Национальный Центр по аккредитации (MOLDAC). Данные учреждения сотрудничают с Министерством экономики и инфраструктуры, которое следит за их работой и является единственным ведомством на центральном уровне, ответственным за координацию качественной инфраструктуры. Начался процесс сближения, охвативший также аккредитацию и надзор за деятельностью MOLDAC. Закон о надзоре за рынком[79] и Закон о деятельности по аккредитации и оценке соответствия[80] были приняты в соответствии с законодательством ЕС, однако для завершения их полного исполнения потребуется время.

Сейчас возможности MOLDAC в области аккредитации оцениваются Европейским органом по аккредитации, в то время как органы, ответственные за оценку соответствия (органы, проводящие тестирование, калибровку, а также медицинские и сертифицирующие органы, и т. д.), способны выполнять свою работу в соответствии с европейскими и международными стандартами.

Институт стандартизации Молдовы принимает участие в деятельности европейских органов стандартизации, будучи аффилированным членом CEN и CENELEC и наблюдателем при ETSI. Он участвует в деятельности технических комитетов CEN. В

---

[77] См. Постановление Правительства № 996 от 27 декабря 2012 г. о некоторых мерах по реформированию системы инфраструктуры качества.

[78] См. Постановление Правительства № 77 от 25 января 2013 г. о реорганизации государственного предприятия «Centrul de acreditare in Domeniul Evaluarii Conformitaţii Produselor».

[79] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363991

[80] См. http://lex.justice.md/md/364085/

настоящее время институт ведет работу по удовлетворению критериям для получения статуса полноправного члена – таких как критерии прозрачности, открытости и принятия решений на основе консенсуса.[81] Одними из главных факторов, которые могут помешать молдавским властям в скором времени повысить свой статус в этих организациях, являются требования к оплате членских взносов и отсутствие опыта и необходимых человеческих ресурсов. Кроме того, Молдове необходимо транспонировать, по крайней мере, 80%[82] действующих европейских стандартов[83], чтобы соответствовать критериям отбора. Недавно принятый Закон о стандартизации[84] предусматривает элементы национальной системы стандартизации, функции национального органа по стандартизации и его отношения с регулирующими органами.

В области метрологии молдавское ведомство установило сотрудничество со специализированными европейскими органами, такими как Европейская организация законодательной метрологии (WELMEC) и Европейская Ассоциация национальных органов метрологии (EURAMET). В мае 2017 г. Национальный институт метрологии (НИМ) получил статус ассоциированного члена WELMEC (участие в семи Рабочих группах). В тот же период НИМ стал ассоциированным членом EURAMET. Планируется, что он будет участвовать в работе четырех технических комитетов (Качество, Термометрия, Ионизирующее излучение, Масса и связанные с ней величины).

Национальный центр по аккредитации MOLDAC является аффилированным членом Европейской организации сотрудничества по вопросам аккредитации с 2011. В феврале 2017 г. MOLDAC прошел проверку EA на предмет возможности присоединения к ее Многостороннему соглашению (EAMLA).[85]

---

[81] Национальный институт стандартизации стремится повысить свой уровень прозрачности и для этого опубликовал Национальную программу стандартизации и организует открытые дискуссии со всеми заинтересованными сторонами вокруг противоречащих стандартов, которые предлагается отменить.

[82] См. «Руководство по вступлению в CEN и CENELEC», издание 3, 2013-07 (ftp://ftp.cencenelec.eu/EN/EuropeanStandardization/Guides/20_CENCLCGuide20.pdf).

[83] CEN/CENELEC приняли около 25 000 стандартов.

[84] См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=364089

[85] Подробнее об EA MLA см. www.european-accreditation.org/the-mla.

Стороны этого соглашения признают и принимают аналогичные аккредитационные системы, действующие в странах-участницах, а также надежность результатов оценки соответствия, проводимой в странах-участницах. В мае 2017 г. все мероприятия по устранению проблем, связанных с несоответствием, были представлены в EA на рассмотрение и утверждение MOLDAC. В октябре 2017 года MOLDAC стал стороной EA MLA, подписав двустороннее соглашение, предусматривающее те же требования, что и для полных членов EA MLA. Благодаря этому, молдавские продукты, прошедшие тестирование аккредитованными MOLDAC органами по оценке соответствия, получат доступ на европейский рынок.

Договор об оценке соответствия и признании промышленных продуктов (ACAA). Были сделаны первые шаги к началу переговоров по ACAA, однако этот процесс кажется сложным и трудоемким. В ноябре 2016 г. была принята Дорожная карта для начала переговоров по данному соглашению. Документ был согласован с экспертами Европейской комиссии (согласно документу, подписание ACAA между Республикой Молдова и ЕС и включение его в качестве дополнительного Протокола в Соглашение об ассоциации, должно произойти в четвертом квартале 2022 г.). Молдавские власти выбрали для покрытия будущим ACAA три производственных сектора: строительные материалы, игрушки и низковольтное оборудование. Одновременно с этим, молдавская сторона предприняла действия, направленные на развитие и укрепление некоторых элементов системы оценки соответствия,[86] однако ей недостает полноценной стратегии по реструктуризации всей системы в целом. Вносятся изменения в законодательство, и ведется работа по его сближению с горизонтальными законами ЕС в данной области (как обязательное условие для присоединения к ACAA).

Ниже перечислены оставшиеся вызовы на пути выполнения договора о технических барьерах в торговле (ТВТ) и УВЗСТ:

- плохое техническое оснащение тестирующих и сертифицирующих органов;

[86] См. Постановление правительства № 103 от 5 июня 2015 о создании рабочей группы по подготовке многолетнего плана закупок необходимого оборудования для тестирующих лабораторий.

- недостаточное знание членами технического комитета английского языка, что мешает им анализировать проекты стандарты а также участвовать в заседаниях;
- ограниченная заинтересованность местных субъектов в процессе стандартизации из-за недостатка финансирования для участия в деятельности технических комитетов;
- недостаточные финансовые ресурсы у предприятий для того, чтобы эффективно внедрять транспонируемые европейские стандарты;
- сопротивление, в том числе идеологического характера, по отношению к применению европейских стандартов среди различных действующих лиц, привыкших работать по стандартам ГОСТ; и
- отсутствие эффективных правоприменительных механизмов, особенно в области производства продуктов питания.

Глава «Технические стандарты производства промышленных товаров» вкратце

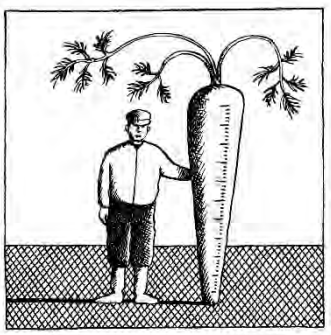
Принятие европейских технических стандартов для промышленной продукции имеет стратегическое значение для модернизации экономики и интеграции с ЕС. Положительным моментом является ускорение данного сложного процесса, включающего в себя транспонирование директив ЕС и принятие гармонизированных стандартов, законов о стандартизации, метрологии, аккредитации и оценке соответствия.

Первичное законодательство уже принято, однако для эффективного внедрения европейских стандартов предстоит сделать еще многое.

Молдавские власти выбрали для покрытия будущим АСАА три производственных сектора: строительные материалы, игрушки и низковольтное оборудование. Тем не менее, для начала переговоров по АСАА достигнутого прогресса недостаточно.

Для транспонирования европейских стандартов необходимо отменить противоречащие им стандарты ГОСТ. Такие усилия предпринимаются, однако этот процесс вызывает сопротивление со стороны различных сертифицирующих лабораторий и предприятий, пользующихся стандартами ГОСТ.

8. Правила безопасности пищевых продуктов



В разделе, посвященном санитарным и фитосанитарным мерам (СФС), фактически, речь идет о стандартах безопасности пищевых продуктов, которые должны соблюдаться в целях упрощения торговли сельскохозяйственными и продовольственными товарами и растениями, и в то же время в целях безопасности для жизни или здоровья человека, животных и растений (Ст. 181). Главный задействованный для этого механизм – сближение молдавского и европейского законодательств. Еще одной целью Соглашения является также достижение единого представления о требованиях в отношении защиты прав животных.

Положения Соглашения

Сближение. В Соглашении нет списка законов, которые необходимо сблизить, однако есть указание на трехмесячный срок после вступления его в силу, в течение которого необходимо такой список составить. Перечислены продукты, которые должны быть включены в список (в приложении XVII-A), включая живых животных и продукты животного происхождения. Над этим списком велась работа в течение 2015 г., а затем он был утвержден совместно Молдовой и Евросоюзом в ходе собрания Подкомитета по СФС 1 июня 2016 г. В Приложении XXIV-B приводится полный перечень законов ЕС, сближение по которым необходимо провести к 2020 г., а также сроки по каждому отдельному действию.

Аналогичность. Были утверждены специальные правила для признания аналогичного характера мер или групп мер, предпринимаемых в Молдове и в ЕС по отраслям или подотраслям и товарам или группам товаров. Данная процедура инициируется экспортирующей стороной на основе «объективного доказательства аналогичного характера», и «объективной оценки такого доказательства» импортирующей стороной. Процедура должна протекать в интерактивном режиме. Затем ответственность за признание или непризнание аналогичного характера, отзыв или приостановление признания аналогичного характера остается за импортирующей стороной, которая должна руководствоваться признанными международными стандартами или собственными научными доказательствами. Импортирующая сторона может проводить проверки, основанные на подробно прописанных правилах. Признание аналогичного характера ведет к сокращению количества физических проверок на границах и к упрощению процедур.

ЕС проводит регулярные проверки с целью обеспечения соответствия. Так, например, в 2014 г. была проведена проверка в секторе производства яиц (подробнее об этом см. ниже).

Торговые условия. Как только полностью завершится процесс сближения, условия ввоза соответствующей продукции или в соответствующих отраслях будут применяться на всей территории Молдовы как страны-экспортера (Ст. 186). Тем не менее, предприятия, желающие экспортировать в ЕС, все равно должны будут получить сертификат компетентного органа Молдовы, который должен гарантировать, что данное предприятие удовлетворяет соответствующим санитарным требованиям ЕС, и должен обладать надлежащими полномочиями, чтобы приостановить выдачу соответствующих разрешений предприятию, не соответствующему требованиям.

Вредители и болезни животных. Для решения проблем в области болезней и вредителей животных или растений предусмотрены подробные положения. Болезни животных и рыб перечислены в приложении XVIII-A. В случае вредителей, каждая сторона обязана составить списки контролируемых вредителей и сообщить их другой стороне. Предусмотрены процедуры присвоения статуса «обезвреженных» отдельным регионам, в целях торговли. Установлены процедуры оповещения об угрозах

здоровью, связанных с заболеваниями населения, животных или растений.

Защитные меры. Там, где импортирующая страна должна принять меры по контролю серьезной опасности или риска здоровья, она может принять временные ограничительные меры, которые могут затронуть импорт. Однако такие меры должны быть адекватными или пропорциональными, чтобы свести к минимуму любое прерывание торгового процесса.

Подкомитет СФС Совета по вопросам ассоциации. Этот подкомитет отвечает за контроль над процессом осуществления раздела о СФС, и среди прочего, может принять решение о внесении изменений в приложения. Решения принимаются на основе консенсуса сторон.

Предварительные условия импорта. ЕС поддерживает всеобъемлющую систему регулирования импорта сельскохозяйственных продуктов питания из третьих стран, чтобы обеспечить их соответствие требованиям СФС, особенно в рамках Регламента (ЕС) 854/2004 о правилах организации контроля продуктов животного происхождения.

Во-первых, данный регламент устанавливает правила для официальной регистрации предприятий (т. е. скотобоен или фабрик по производству пищевых продуктов) внутри самого ЕС, а далее содержит требование о том, чтобы официально уполномоченные, компетентные органы осуществляли или организовывали системы контроля с целью проверки на соответствие требованиям СФС. В регламенте также устанавливаются сравнительные правила для официальной регистрации предприятий в третьих странах с целью организации экспорта на рынок ЕС. Этими условиями в настоящее время пользуется Молдова, и они останутся в силе до тех пор, пока выполняются положения Соглашения.

Полное соответствие требованиям СФС на всей территории Республики Молдова – очень амбициозная задача. Пройдет несколько лет, прежде чем эта система начнет эффективно применяться во всей агропродовольственной отрасли. Пока же действуют специальные процедуры для тех предприятий, которые желают и способны пройти проверку на соответствие и получить сертификат на экспорт в ЕС. Это один из важных элементов эффективной гибкости Соглашения, который может

помочь избежать чрезмерных издержек, связанных с удовлетворением критериев соответствия.

Кроме того, существуют определенные регламенты ЕС, позволяющие освободить мелкие производства от различных требований СФС (Регламенты (ЕС) 853/2004 о правилах гигиены). Например, правила гигиены не применяются к производству для целей частного домашнего потребления или к поставкам в небольших объемах на местные предприятия и рынки розничной торговли. Молдова имеет право применять подобные исключения к местным рынкам.

Перспективы реализации

Молдова обладает значительным потенциалом в агропродовольственном секторе, однако недостатки в системе регулирования СФС препятствуют использованию этого потенциала.

Это в особенности касается продуктов животного происхождения. До сих пор, разрешения на экспорт в ЕС можно было получить только для трех видов продуктов: меда, икры и яичного порошка. В 2016 г. около 18 молдавских компаний экспортировали на европейский рынок 3 440 тонна меда на сумму 50,8 миллиона евро. Однако, в настоящее время молдавский мед вывозится наливом, а затем подвергается переработке в импортирующих странах. Это значит, что на конечную продукцию на рынке ЕС не наносится этикетка «молдавский продукт».

Для свежих фруктов и овощей, а также для вина, правила СФС представляют менее серьезную проблему.

Текущая ситуация в области системы регулирования СФС. Национальное агентство по безопасности пищевых продуктов (ANSA) – административный орган в подчинении правительства (исполнительной ветви власти), несмотря на то, что политику в данной области определяет Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды (МСХРРОС). Обе эти организации подписали двустороннее соглашение о сотрудничестве в апреле 2016 г., в котором подчеркивается, что ANSA отвечает за осуществление соответствующих действий СФС и информирует МСХРРОС о ходе выполнения работ в данной сфере. Агентство наделено регулирующими и контролирующими полномочиями в области стандартов безопасности продуктов питания и ветеринарных стандартов,

животноводства, защиты растений и фитосанитарного карантина, контроля семян, качества сырьевых продуктов, пищевых продуктов и корма для животных. Оно имеет право ограничить импорт и сбыт тех или иных товаров (удобрений, лекарственных средств ветеринарного назначения, агропродовольственных продуктов и генно-модифицированных организмов), если они противоречат национальным стандартам и требованиям. Кроме того, агентство осуществляет надзор за экспортом агропродовольственной продукции на местные рынки через свои отделения на таможенных пунктах.

В 2016–2017 гг. происходили масштабные институциональные изменения, которые продолжились и в 2018 году. На уровне министерств произошло слияние Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности, Министерства регионального развития и строительства (компонент регионального развития), Министерства окружающей среды и Агентства земельных отношений и кадастра.

Основным учреждением, ответственным за политику и применение на практике СФС, является Национальное агентство по безопасности пищевых продуктов, ANSA. Организационная структура была утверждена в ноябре 2017 года. Штат ANSA насчитывает около 1 600 человек. Агентство отвечает за несколько категорий документов: фитосанитарные и карантинные разрешения, акты гарантии безопасности, санитарно-ветеринарная сертификация семян и саженцев, а также экспорт в страны СНГ. Сотрудники агентства участвуют в мероприятиях по повышению квалификации (в тематических учебных курсах) с акцентом на безопасность пищевых продуктов и состав агропродовольственных продуктов, ветеринарные остатки, надзор за загрязняющими остатками пищевых продуктов и кормов, исследование заболеваний (свиной грипп и бешенство) и планирование на случай непредвиденных обстоятельств.

Два подразделения ANSA занимаются инспектированием. Одно из них занимается санитарным и ветеринарным контролем, в том числе защитой прав животных, устранением заболеваний, выявлением и контролем животных. Другое занимается контролем сбыта, распределения и потребления пищевых продуктов животного и растительного происхождения. На местном уровне у ANSA есть территориальные подразделения в 34 районах, в т. ч. в муниципиях *Кишинэу*, Бэлць и в Гагаузии (всего 37 территориальных подразделений).

Среди приоритетов в области СФС – диверсификация экспорта продуктов животного происхождения и улучшение лабораторной инфраструктуры. В области законодательства СФС на период 2016–17 гг. предусмотрены меры, которые должны привести молдавские предприятия в соответствие для экспорта яиц и мяса птицы класса B, а в настоящее время ЕС уже начал оценку обоих продуктов. Переходные периоды либерализации торговли с ЕС предусмотрены для следующих продуктов: макаронные изделия, перец, кукуруза (три года); сыры, овощи (томаты, огурцы, и т. д.), фрукты (черешня, нектарины, малина, вина, соки, джемы) и хлебобулочная продукция (пять лет); и молоко, мясо и свежая черешня (десять лет).

Выполнение. В Соглашении не был предусмотрен список законов ЕС в области СФС, с которыми необходимо провести сближение, но решение об этом необходимо принять в течение трех месяцев после вступления его в силу. В 2015 г. молдавские власти составили такой список с помощью европейских экспертов, которые и провели соответствующий анализ в рамках проекта TAIEX. Список был представлен Европейской Комиссии для консультаций. В марте 2016 г. список был опубликован в Молдове для проведения консультаций с общественностью.[87] Официальное внесение изменений в Соглашение (в Приложение XXIV-B), с целью приведения его в силу, имели место в контексте собрания Подкомитета СФС, которое прошло в Брюсселе 1 июня 2016 г.

В согласованный список законов СФС входят 235 директив и правил регламентов ЕС. Большая их часть касается ветеринарных требований (78 директив) и правил безопасности агропродовольственных продуктов (48 директив). Меньшая часть этих законов касается следующих областей: доступ на рынок агропродовольственных товаров, корма для животных и субпродукты животного происхождения (27); базовые законы (10); специальные правила в отношении корма для животных (10); генетически модифицированные организмы (10); медицинские товары ветеринарного назначения (6).

Для сближения в области санитарного и фитосанитарного законодательства предусмотрены периоды длительностью до пяти лет, вплоть до 2020 г. Для сближения большинства законов отводятся двухлетние периоды (68 директив), трехлетние

[87] См. http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2978.

периоды (52 директивы) и четырехлетние периоды (57 директив), начиная с 2016 г. По плану, молдавские власти должны транспонировать 37 европейских директив в 2016 г., и лишь небольшое их количество (восемь) останется на 2020 г.

В течение 2015–17 гг. исполнительные органы государства приняли и изучили многочисленные решения и предложения о законопроектах. Наиболее актуальны следующие:

- Стратегия в области безопасности пищевых продуктов на 2018–22 гг.
- проект Закона об общих требованиях гигиены пищевых продуктов, применительно к пищевым продуктам животного происхождения, транспонирующего Регламенты 852, 853/2004
- проект Закона о мерах по введению в действие системы быстрого оповещения по пищевым продуктам и кормам для животных на национальном уровне[88]
- проект Закона о санитарно-ветеринарных требованиях к побочным продуктам животного происхождения, не предназначенным для потребления человеком, транспонирующего Директиву 2008/98/ЕС
- проект Закона о проверке соответствия качественным требованиям к свежим фруктам и овощам (Регламент (ЕС) 1234/2007)
- проект Закона о классификации туш крупного рогатого скота, свиней и овец (Регламент (ЕС) 1249/2008)[89]
- требования к качественной оценке молока и мясных продуктов
- автоматическая информационная система для молдавского виноградно-винодельческого регистра, которая начала работать в сентябре 2017 г.
- ветеринарно-санитарная норма, устанавливающая меры по контролю в отношении классической чумы свиней [90]
- был принят проект Положения о едином окне по выдаче разрешительных документов на экспорт продуктов и субпродуктов животного происхождения

[88] См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368828
[89] См. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369738
[90] См. http://lex.justice.md/md/368050/

- автоматизированная информационная система для ведения фитосанитарного реестра по защите растений и фитосанитарному карантину; и
- проект Закона, направленный на создание Системы быстрого оповещения по пищевым продуктам и кормам для животных (RASFF) в соответствии с Регламентом (ЕС) 178/2002.

Полномочия МСХРРОС были дополнены посредством транспонирования Регламента (ЕС) 882/2004 об официальных механизмах контроля с целью проверки соответствия закону о пищевых продуктах и кормах, а также правилам охраны прав и здоровья животных.

С 2015 г. при поддержке Всемирного банка в таможенных пунктах Тудора и Крива были учреждены инспекционные пункты ANSA. Предусмотрено открытие новых инспекций при таможенных пунктах на границе с Румынией – в Джурджулешть и Леушень.

Развитие и оснащение лабораторий. Национальная лабораторная инфраструктура плохо развита и недостаточна. Скорее фрагментарные, чем систематические усилия по обновлению инфраструктуры пока что дают плохие результаты. Всего на национальном уровне аккредитовано 16 лабораторий. Шесть лабораторий прошли аккредитацию и могут выдавать отчеты об испытаниях товаров, экспортируемых в Россию, а восемь могут выдавать фитосанитарные сертификаты для экспорта в ЕС.

Для многих секторов не были назначены референтные лаборатории, а их роль не была четко определена. В случае, если результаты тестов, проведенных разными лабораториями, не совпадают, принять однозначное решение об окончательном результате невозможно.

Национальная референтная лаборатория в области ветеринарии и безопасности пищевых продуктов и Республиканский ветеринарно-диагностический центр не достаточно оснащены самым современным оборудованием для тестирования параметров в области безопасности пищевых продуктов. Кроме того, Национальный центр по проверке и сертификации растительной продукции и почвы не способен проводить тестирования по всем параметрам безопасности пищевых продуктов, таким как: остаточные количества

пестицидов, тяжелые металлы, генетически модифицированные организмы (ГМО), секвенирование ДНК, и т. д.

Учитывая, что лаборатории аккредитованы центром MOLDAC, который недавно получил положительную оценку для двустороннего присоединения к EA MLA, Лаборатория в области ветеринарии и безопасности пищевых продуктов является аккредитованной на международном уровне с марта 2017 г., но только для восьми методов. Таким образом, тестирование предназначенной для экспорта в ЕС продукции по ряду параметров будет проходить за пределами страны.

Согласно вспомогательным документам Стратегии в области безопасности пищевых продуктов на 2018–2022 гг., пункты пограничного контроля не обладают достаточными средствами и условиями для разгрузки товаров и отбора проб. По состоянию на сентябрь 2016 г., лишь два пункта из десяти (Крива и Тудора) были способны провести полную проверку и отбор проб на границе. К такому же выводу пришли авторы отчета, опубликованного Счетной палатой Молдовы.

В настоящее время молдавские власти осуществляют проект по созданию и запуску в эксплуатацию лаборатории для определения пестицидных остатков в растениях, почве и продукции неживотного происхождения. Поддержку оказывают страны-члены ЕС (Румыния) и другие страны (Норвегия и Израиль). В мае 2016 г. при поддержке Израильского Агентства Сотрудничества в области Международного Развития открылась биомолекулярная лаборатория для выявления ГМО.

ЕС предоставил лабораторные наборы для исследования болезней птиц, таких как птичий грипп и ньюкаслская болезнь. Получателем этих наборов стал Республиканский ветеринарно-диагностический центр (IP CRDV), коллектив которого также принял участие в тренинге, организованном румынским институтом, по методам диагностики бешенства, вакцинации против бешенства и выявления сальмонеллы, и т. д. Данный центр все еще тестирует пищевые продукты животного происхождения (мясо, рыбу, молоко и мед) по надлежащим европейским стандартам или техническим правилам. В то же время, Центр применяет международные стандарты (ISO) для тестирования на наличие болезней микробиологической природы.

В 2014 г. была начата работа по развитию Автоматизированной информационной системы (LIMS) управления лабораториями, тестирующими безопасность ветеринарных, санитарных и пищевых продуктов, однако по причине нехватки средств и низкого уровня институционального сотрудничества проект все еще находится на начальной стадии развития.

Кроме того, с 2007 г. власти работают над созданием Информационной системы для ведения Государственного реестра животных, в соответствии с Европейской информационной системой по биоразнообразию сельскохозяйственных животных (EFABIS).

В 2014 г. была проведена одна из первых проверок со стороны Европейского Союза, точнее Генерального управления Sanco Европейской Комиссии (по вопросам здоровья и прав потребителей), а именно проверка продуктов животного происхождения (яйца класса В). В отчете по итогам проверки, однако, подчеркивается, что ANSA не способно обеспечить гарантию качества на надлежащем уровне, требуемом для экспорта яиц класса В в Евросоюз. В частности, были выявлены следующие проблемы: неэффективный надзор, плохо развитые системы внутренней отчетности и аудита, недостаточная подготовка сотрудников в территориальных подразделениях и отсутствие диагностических ресурсов внутри лабораторий для выявления вирусов птичьего гриппа и ньюкаслской болезни (пневмоэнцефалита птиц).[91] К сожалению, по многим пунктам заключения в 2017 г. ситуация не изменилась. Возможность проведения следующего аудита в 2018 г. обсуждается с Комиссией.

Вызовы. Из-за реорганизации министерств, вопрос укрепления потенциала ANSA перестал находиться в центре внимания по крайней мере на год (сентябрь 2016 г. – сентябрь 2017 г.) Недостаток средств привел к существенным задержкам в реализации планов по гармонизации законодательства в сфере СФС согласно графику. Также стало ясно, что ожидания в данной

[91] См. Генеральное управление (DG) Sanco, Европейская Комиссия, «Итоговый отчет об аудите в Республике Молдова с 25 ноября по 3 декабря 2014 г. с целью проверки механизмов контроля здоровья животных для экспорта яиц класса «В» в Европейский Союз (аудит № 2014-7351)».

сфере значительно недооценили как финансовые, так и административные усилия, которые потребуются для реализации положений Соглашения об ассоциации.

Главные остающиеся вызовы в области СФС касаются деятельности ANSA. Агентство достигло определенных успехов в повышении качества управления в данном секторе, однако его штат и лаборатории все еще нуждаются в серьезном наращивании потенциала. Это довольно высокие требования, включая повышение профессионализма и ведение целевых учебных курсов, с особым упором на территориальные подразделения и лаборатории; модернизацию существующих лабораторий; применение международных и/или европейских стандартов и технических правил в лабораториях.[92] Экспорт товаров животного происхождения сдерживается ввиду слабой инфраструктуры в лабораториях и отсутствия у них международной аккредитации.

Агентство ANSA часто обвиняют в коррумпированности в связи с лоббизмом и пассивной коррупцией в процессе импорта товаров из ЕС в 2017 г., или незаконной выдачей фитосанитарных сертификатов на товары, экспортируемые из Молдовы (например, на экспорт польских яблок на российский рынок, выдавая их за молдавскую продукцию), и в незаконных схемах экспорта с участием Приднестровского региона, выявленных в 2016 г. Агентство подвергалось различным проверкам и оценкам на предмет коррупции. Особенно, в 2017 году, когда Национальным центром по борьбе с коррупцией было проведено пять расследований. В результате, прокуроры по борьбе с коррупцией задержали троих глав Пограничных постов фитосанитарного контроля, двух руководителей и одного инспектора Национального агентства по безопасности пищевых продуктов (ANSA). В 2017 году Счетная палата Молдовы провела первую проверку регулярности и достоверности финансовых и имущественных отчетов ANSA. Основной вывод отчета: у ANSA отсутствует четкий механизм финансовой отчетности; механизмы внутреннего контроля примитивны, а лаборатории устарели.

[92] В частности, это касается ISO/IEC 17025:2005, где содержатся общие требования к проведению тестов и/или калибровке, в т. ч. к сбору образцов.

Стандарты ГОСТ до сих широко применяются в пищевой промышленности, однако с развитием экспорта на европейский рынок наблюдается явный сдвиг в сторону стандартов ЕС.

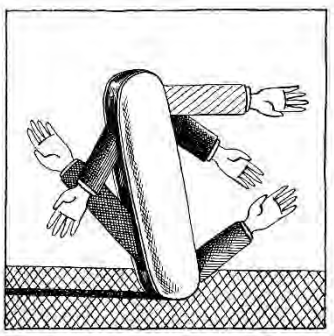
Глава «Правила безопасности пищевых продуктов» вкратце

У Молдовы до сих пор не хватает финансовых и институциональных ресурсов для выполнения всех обязательств по СФС, что выражается в значительном отставании от графика гармонизации законодательства. Срочно необходим план действий с возможностью отслеживания результатов.

Институциональные недостатки главного государственного агентства (ANSA), в частности, на местном уровне, слабая инфраструктура в лабораториях и случаи коррупции (фитосанитарные сертификаты) являются серьезными факторами, сдерживающими рост агропродовольственного сектора. Пока что, Молдова имеет право экспортировать в ЕС только три категории товаров животного происхождения: икру, мед и яичный порошок, несмотря на более благоприятную ситуацию с другими продуктами неживотного происхождения и винами.

Реформы должны быть направлены на повышение потенциала ANSA по надзору и контролю за всеми звеньями продовольственной цепочки.

В свое время, это должно гарантировать молдавским потребителям высокие стандарты здоровья и безопасности, а также даст возможность молдавским предприятиям экспортировать в ЕС и на другие международные рынки.



9. Сфера услуг

Развитие современного и конкурентоспособного сектора услуг имеет огромное значение для модернизации молдавской экономики. В этой связи, в УВЗСТ предусмотрена полная либерализация как коммерческого присутствия, так и ведения бизнеса в сфере услуг. Тем не менее, в договоре предусмотрены и многочисленные оговорки – больше от ЕС, чем от Молдовы.

Положения Соглашения

Положения Соглашения сгруппированы по трем рубрикам: i) создание (коммерческое присутствие), ii) трансграничное предоставление услуг (т. е. поставка услуг через границу), и iii) временное присутствие физических лиц в коммерческих целях.

Коммерческое присутствие. Это означает право предприятий («юридических лиц») или индивидов («физических лиц») вести бизнес на территории другой стороны Соглашения. Предприятия могут создавать или покупать филиалы, или представительские офисы. Индивиды могут заниматься своим бизнесом в статусе самозанятых, либо учреждать компании под своим контролем.

Для коммерческого присутствия Соглашение предусматривает два режима: национальный и режим наибольшего благоприятствования (РНБ). Это означает, что ЕС и Молдова должны гарантировать предприятиям другой стороны, открывшим свое коммерческое присутствие на их территории, не менее благоприятный режим, чем своим собственным

предприятиям или предприятиям третьих стран (смотря какой благоприятнее).

Однако в отношении некоторых видов экономической деятельности, как ЕС, так и Молдова, имеют оговорки, ограничивающие применение национального режима или РНБ. Эти оговорки перечислены в приложениях к Соглашению (приложение XXVII-A и E) и в целом повторяют оговорки сторон по ГАТС (Генеральное соглашение по торговле услугами). У Молдовы меньше оговорок, чем у ЕС и его государств-членов (см. Таблицу 9.1). Такой либеральный подход Молдовы объясняется, в основном, тем фактом, что страна заявила лишь несколько оговорок на уровне ВТО (т. е. в своем расписании специальных обязательств по торговле услугами).[93] Важно отметить, что эти оговорки в УВЗСТ перечислены в «*отрицательном списке*». Это значит, ЕС и Молдова откроют все секторы услуг (т. е. это требование по умолчанию) кроме перечисленных, где применяются оговорки (подробно изложены в приложениях). Такой подход гарантирует автоматическое включение новых услуг, если они не указаны как исключения.

Таблица 9.1 Оговорки в связи с применением национального режима или РНБ к коммерческому присутствию

	Оговорки со стороны ЕС		**Оговорки со стороны Молдовы**
	Общеевропейские оговорки	*Оговорки отдельных государств-членов**	Молдова
Горизонтальные оговорки	2	31	2
Отраслевые оговорки	30	98	10
Итого	161		12

* К оговоркам со стороны отдельных государств-членов относятся оговорки, применяемые разными государствами-членами ЕС.

[93] См. http://i-tip.wto.org/services/SearchResultGats.aspx, где можно найти обзор исключений со стороны Молдовы в рамках ГАТС.

Перечислить все оговорки со стороны ЕС было бы затруднительно, так как к ним относятся как общеевропейские оговорки, так и оговорки отдельных государств-членов. Что касается горизонтальных оговорок (т. е. оговорок, касающихся всех секторов и подсекторов), то важнейшие общеевропейские оговорки вызваны, например, тем опасением, что экономическая деятельность в области коммунальных услуг может оказаться объектом государственной монополии. Несколько государств-членов ЕС выдвинули свои оговорки в связи с покупкой недвижимости. Также есть много как общеевропейских, так и оговорок отдельных государств-членов в отношении сельского хозяйства и охоты, рыболовства, добычи энергоресурсов, профессиональных услуг, финансовых услуг, транспортных услуг, и т. д.

Соглашение содержит и оговорку о неотмене, которая запрещает Евросоюзу и Молдове, в зависимости от оговорок, вошедших в приложение, принимать новые нормативно-правовые акты, касающиеся коммерческого присутствия на их территории юридических лиц другой стороны, и содержащие дискриминационные требования к ним по сравнению с собственными юридическими лицами. Предусмотрено и мягкое обязательство по дальнейшему обсуждению положений о защите инвестиций и механизма разрешения споров между инвестором и государством.

Трансграничное предоставление услуг. В разделе УВЗСТ, посвященном трансграничной поставке услуг, предусматриваются следующие случаи: i) оказание услуг через границу, которое не требует физического перемещения поставщика или потребителя услуг (Режим 1 ГАТС) и ii) перемещение потребителя в страну поставщика услуг (режим 2 ГАТС). Однако это неприменимо к услугам телерадиовещания, национального морского каботажа или внутренним и международным авиатранспортным услугам.[94] ЕС и Молдова должны предоставлять доступ на рынок и национальный режим услугам и операторам услуг другой стороны. Однако, в отличие от подраздела, касающегося коммерческого присутствия, данный подраздел о поставке услуг через границу работает с

[94] Условия открытия взаимного доступа на рынки воздушного транспорта отражены в двустороннем Соглашении об общем воздушном пространстве (САА) (см. главу 16).

«положительным списком». Это значит, что ЕС и Молдова берут на себя обязательства по открытию доступа на рынки и предоставлению национального режима только в тех секторах услуг, которые перечислены в Приложении.

В тех секторах, где предусмотрены обязательства по открытию доступа на рынки, ЕС и Молдове запрещается вводить какие-либо ограничения по следующим аспектам:

i) количество операторов услуг (напр., через введение квот, монополии, эксклюзивных операторов услуг, или требование оценки экономической целесообразности);

ii) общая сумма контрактов на услуги или активов (напр., через введение квот или требование оценки экономической целесообразности); и

iii) общее число сервисных операций или производительности услуг (напр., через введение квот или требование оценки экономической целесообразности).

Либерализованные секторы или подсекторы, в том числе применимые оговорки в отношении доступа на рынок и установления национального режима, очень подробно перечислены в приложении XXVII-B (ЕС и отдельные государства-члены) и XXVII-F (Молдова). И все же условия либерализации – так же, как и коммерческое присутствие – осуществляются довольно асимметрично: в то время как в молдавском списке открытых секторов услуг оказалось всего несколько оговорок, ЕС предъявил многочисленные оговорки (Таблица 9.2). Опять же, в основном, это связано с либеральным подходом Молдовы в рамках ГАТС.

*Таблица 9.2 Оговорки в отношении доступа на рынки и национального режима в области трансграничных услуг**

	ЕС**		**Молдова**	
	Режим 1	*Режим 2*	*Режим 1*	*Режим 2*
Бизнес-услуги	79	22	1	2
Услуги коммуникации	2	2	1	0
Строительство и машиностроение	0	0	0	0
Услуги распределения	12	4	0	0

Образовательные услуги	15	8	0	0
Экологические услуги	8	1	0	0
Финансовые услуги	33	11	0	0
Медицинские и социальные услуги	3	1	0	0
Туристические и экскурсионные услуги	4	0	0	0
Отдых, культура и спорт	5	8	1	1
Транспортные услуги	26	12	0	0
Иные транспортные услуги	2	2	-	-
Энергоснабжение	7	1	-	-
Другие услуги	5	0	-	-
Итого	**201**	**72**	**3**	**3**

* Здесь общеевропейские оговорки и оговорки отдельных государств-членов сгруппированы вместе. В число оговорок государств-членов попали оговорки, применяемые различными государствами-членами ЕС.

** Общеевропейские оговорки или оговорки отдельных государств-членов.

Временное присутствие физических лиц в коммерческих целях. В данном разделе речь идет о действиях, предпринимаемых сторонами в связи с въездом и временным пребыванием на их территории физических лиц в деловых целях (режим 4 по ГАТС). К категориям таких физических лиц относятся ведущие специалисты (т. е. старшие должностные лица, ответственные за создание или запуск предприятия), стажеры, коммерсанты или независимые профессионалы (т. е. лица, предоставляющие услуги самостоятельно и в таком качестве зарегистрированные как самозанятые).

Что касается ведущих специалистов и стажеров, как ЕС, так и Молдова обязаны разрешить предпринимателям другой стороны нанимать для работы на своих предприятиях физических лиц другой стороны, если это ведущие специалисты или стажеры. Временный въезд и временное пребывание ведущих специалистов и стажеров должно быть ограничено периодом не более трех лет (в случае перевода сотрудников внутри одного предприятия), 90 дней в течение любых 12 месяцев (в случае коммерсантов, приезжающих в деловых целях)

и одного года (в случае стажеров). Каждая сторона разрешает въезд и временное пребывание коммерсантов другой стороны на срок не более 90 дней в течение любых 12 месяцев. Однако для этих трех категорий (т. е. для ведущих специалистов, стажеров и коммерсантов) ЕС и его государства-члены применяют оговорки (всего 177) – такие, как требование оценки экономической целесообразности, требования к месту проживания и гражданству. И вновь, Молдова, выполняя свои обязательства по ГАТС, применила намного более либеральный подход, предъявив всего 7 оговорок (6 к сфере юридических услуг и 1 к сфере услуг акушерок, медсестер и младшего медицинского персонала).[95]

Договор УВЗСТ также либерализовал услуги, оказываемые по контракту операторами услуг в особых секторах. Каждая сторона должна разрешить оказание контрактных услуг на своей территории операторами услуг другой стороны. Тем не менее, такая либерализация подчиняется нескольким условиям и оговоркам. Так, одним из наиболее важных условий является требование о том, чтобы физические лица занимались оказанием услуги на временной основе как сотрудники юридического лица, подписавшего контракт на оказание услуг на срок не более 12 месяцев. Кроме того, они должны обладать как минимум тремя годами профессионального опыта в соответствующей сфере и университетским дипломом или документом, подтверждающим соответствующий уровень знаний и надлежащую профессиональную квалификацию. Оговорки (в основном, требования к месту жительства или проверке экономической целесообразности) перечислены в приложениях.[96] И вновь, у ЕС, как стороны Соглашения, больше оговорок, чем у Молдовы. В то время как у ЕС 73 оговорки в 18 секторах, у Молдовы всего 7 оговорок (опять же, в основном в сфере юридических услуг).[97] Подобные или идентичные условия и оговорки также

[95] Списки исключений по ведущим специалистам, стажерам и коммерсантам см. в приложении XXVII-G (Молдова) и в приложении XXVII-C (ЕС и государства-члены).

[96] См. исключения ЕС в приложении XXVII-D и исключения Молдовы в приложении XXVII-H.

[97] Собственные расчеты авторов, где общеевропейские исключения и исключения отдельных государств-членов сгруппированы вместе.

применяются в секторах, в которых стороны либерализовали услуги, оказываемые независимыми профессионалами.[98]

Нормативно-правовые основы и режим внутреннего рынка. ЕС и Молдова также стремятся разобраться с нормативно-правовыми препятствиями к ведению торговли по тем разделам, в которых они приняли на себя конкретные обязательства. Например, УВЗСТ определяет некоторые базовые правила лицензирования (т. е. процедуры, с помощью которой оператор услуг или инвестор должны получить лицензию от уполномоченного органа власти, прежде чем им разрешат оказывать ту или иную услугу). УВЗСТ требует, чтобы выдача лицензий и связанные с этим процедуры проходили в ясном, прозрачном и заранее установленном порядке, и чтобы это было пропорционально принятой государственной политике. Более того, должны быть учреждены судебные инстанции, арбитражные или административные суды, или процедуры для пересмотра решений о выдаче лицензий. Эти же правила применяются к квалификационным требованиям (т.е. к требованиям, касающимся компетентности физического лица оказывать ту или иную услугу). Договор также предусматривает взаимное признание необходимых квалификаций и/или профессионального опыта, которыми должны обладать физические лица, чтобы оказывать ту или иную услугу. ЕС и Молдова обязаны подталкивать соответствующие профессиональные органы предоставлять Комитету по торговле рекомендации о взаимном признании требований, квалификаций, лицензий и других нормативных положений.

В четырех секторах услуг, а именно i) в сфере почтовых и курьерских услуг, ii) электронных коммуникаций, iii) финансовых услуг и iv) международного морского транспорта, УВЗСТ содержит специальные правила и процедуры для сотрудничества в нормативно-правовой сфере. Молдова взяла на себя обязательство по сближению с основными законами ЕС в этих четырех секторах сферы услуг (см. приложение XXVIII). Несмотря на то, что данный Договор не предъявляет строгих требований к Молдове по сближению с европейским законодательством, в нем все же говорится, что «каждая Сторона

[98] Вот секторы, отмеченные ЕС: i) юридические услуги, ii) архитектурные услуги, iii) машиностроение, iv) компьютерные услуги, v) консалтинговые услуги для менеджмента и vi) переводческие услуги.

признает значение постепенного сближения действующего и будущего законодательства Республики Молдова с нормативно-правовыми положениями (acquis) Союза, перечисленными в приложении XXVIII».[99] В УВЗСТ проводится связь между выполнением этих обязательств по сближению и расширением доступа на рынок ЕС.[100] Комитет по торговле может принять решение о пересмотре и изменении приложений с оговорками по этим четырем секторам, если Молдова внедрит соответствующие законы ЕС. В Договоре не уточняется потенциальное поле для дальнейшей либерализации, но некоторое представление об этом можно получить в украинском УВЗСТ. В украинском УВЗСТ говорится, что Комитет по торговле может решить предоставить «режим внутреннего рынка» на условиях взаимности в этих четырех секторах. На практике это означает, что для этих конкретных секторов оговорки ЕС и Украины в отношении открытия доступа на рынок и применения национального режима, перечисленные в соответствующих приложениях, будут сняты.

Эти секторы более подробно обсуждаются в своих разделах.

Вставка 9.1 Краткий обзор обязательств и оговорок ЕС и Молдовы в сфере услуг

ЕС

Оговорки в отношении коммерческого присутствия: *существенные горизонтальные и отраслевые оговорки*

Обязательства по либерализации оказания услуг через границу: *большая степень либерализации, но с многочисленными оговорками*

Обязательства по контрактным и независимым профессиональным услугам: *многочисленные оговорки*

Молдова

Оговорки в отношении коммерческого присутствия: *большая степень либерализации с некоторыми оговорками*

Обязательства по либерализации оказания услуг через границу: *почти полная либерализация*

Обязательства по контрактным и независимым профессиональным услугам: *почти полная либерализация*

[99] См. Ст. 230, 240, 249 и 253.

[100] См, например, Ст. 213.

Перспективы реализации

Возможности, открывающиеся благодаря либерализации в сфере услуг. С точки зрения доли в ВВП (почти 60%), наиболее важной отраслью является сфера услуг. Согласно данным платежного баланса за 2016 год, Молдова является чистым экспортером услуг, с сальдо в размере 180 миллионов евро, что составляет 3,2% от ВВП. Основную долю в стоимостном объеме как импорта так и экспорта услуг занимают транспортные услуги, за ними следуют туризм, телекоммуникации, вычислительные и информационные услуги. Подробности см. в Таблице 9.3.

Таблица 9.3: Торговля услугами между ЕС и Молдовой, 2014–2015 гг. (млн. евро)

	2014 г.	2015 г.	разница между 2014 и 2015 гг. в %
Экспорт ЕС	596	616	3,0
Импорт ЕС	565	660	17,0
Общий объем торговли	1,161	1,276	10,0
Торговый баланс	31	-44	-

Источник: COMEXT Евростата и Общий рабочий документ Европейской комиссии (2017 г.)364.

В контексте либерализации в рамках УВЗСТ можно предположить, что данный сектор сможет создать новые возможности для Молдовы за счет расширения объема услуг в тех секторах, где у нее есть сравнительное преимущество. Так будут создаваться новые рабочие места, будет расти вклад в ВВП и поступления в иностранной валюте.

Серьезные трудности на пути развития услуг связаны с нехваткой инвестиций и дефицитом квалифицированных работников. Непрекращающаяся эмиграция рабочей силы, в особенности, «утечка мозгов», приводят к тому, что спрос на рабочую силу превышает ее предложение. Таким образом, данный пробел следует восполнить путем трудоустройства иностранных граждан, одновременно соблюдая минимальные условия по защите местной рабочей силы.

Лишь в сфере медицинских услуг правительство пытается привлечь мигрантов для восполнения недостатка медицинского персонала.[101] Правительство разработало Стратегию, предусматривающую создание механизма информирования о вакансиях и обеспечивающую надлежащие условия труда и прочие условия. Правительство также стремится улучшать сотрудничество на международном уровне путем подписания двусторонних соглашений в области человеческих ресурсов в медицинском секторе. Молдова удобна для иностранных студентов, желающих получить медицинское образование относительно высокого качества за меньшую стоимость. В Государственном медицинском и фармацевтическом университете имени Николая Тестемицану обучается больше всего иностранных студентов – около 500. Более 35% из них – это студенты из стран ЕС (в частности, из Румынии, Болгарии, а также Швеции, Финляндии и Франции). Стратегия предусматривает создание необходимых условий для их интеграции в национальный рынок труда, так как после окончания учебы большинство таких студентов останутся в стране для прохождения практики.

Нормативно-правовые препятствия на пути либерализации услуг. Перспективы либерализации молдавской сферы услуг выглядят достаточно разнообразно, в зависимости от комплексного и всеобъемлющего характера каждого сектора. Одним из препятствий на пути либерализации услуг является тот факт, что остается еще множество барьеров в виде внутренних нормативно-правовых актов, унаследованных от прошлого. Ликвидация барьеров в связи с доступом на рынок и национальным режимом не сможет автоматически привести к расширению данного сектора, если одновременно с этим не будет проводиться внутренняя нормативно-правовая реформа. В течение всего 2018 года предпринимались инициативы по оценке национальной законодательной базы в сфере услуг,[102] координируемые Министерством экономики и инфраструктуры

[101] См. Постановление Правительства № 452 от 15 апреля 2016 г. об утверждении Стратегии развития человеческих ресурсов в системе здравоохранения на 2016-2025 годы;

[102] Данные действия предусмотрены Национальным планом действий по внедрению Соглашения об ассоциации на 2017–2019 годы, утвержденным Постановлением Правительства № 1472 от 30 декабря 2016 г.

(МЭИ). Их целью было выявление возможных противоречий с теми обязательствами по Соглашению, которые касаются доступа к рынкам через трансграничное предоставление услуг. По результатам оценки будет составлен отчет о либерализации трансграничного предоставления услуг, с предложениями по расширению либерализованных зон, который затем будет представлен Комитету по ассоциации.

Что касается сближения Молдовы с нормативно-правовой базой ЕС (acquis) в четырех вышеуказанных секторах, успехи были достигнуты в области почтовых услуг. В сфере же услуг международных морских перевозок и телекоммуникаций Молдове все еще надлежит добиться большего прогресса. ЕС и Молдова также намереваются обновить приложения, имеющие отношения к нормативно-правовой базе ЕС, в вопросах, касающихся борьбы с отмыванием денег, телекоммуникационных услуг и международных морских перевозок. Тем не менее, на данный момент прогресс в этой области отсутствует. Что касается финансовых услуг, Комиссия недавно пришла к выводу, что предусмотренное УВЗСТ сближение законодательств «отошло на второй план в связи с серьезным коррупционным кризисом в банковском секторе, разрешение которого зависит от восстановления основ надлежащего управления в ключевых учреждениях».[103] Однако же, Комиссия утверждает, что при разработке собственных основ для регулирования и надзора, содействующих финансовой стабильности Молдова может взять за основу законодательство ЕС. Данные конкретные секторы более детально рассматриваются ниже.

Временное присутствие физических лиц в коммерческих целях. Либерализация услуг в рамках режима 4 по ГАТС может принести пользу Молдове тем, что упростится порядок работы в ЕС для различных операторов услуг (медсестры, учителя и домработники, а также более квалифицированные специалисты – такие как врачи, архитекторы и инженеры), в результате чего вырастет сумма перечислений на родину, а это самый крупный источник иностранного капитала в Молдове. Кроме того, страна получит выгоду от того, что возвращающиеся на родину мигранты будут привозить с собой более высокие навыки и

[103] Европейская комиссия, Реализация Соглашений о свободной торговле, Общий рабочий документ (2017 г.) 364, 9 ноября 2017 г.

ресурсы. Однако, как уже говорилось выше, ЕС предъявляет несколько оговорок, таких как требование оценки экономической целесообразности, требования к месту жительства и к гражданству. С другой стороны, высока вероятность того, что высококвалифицированные специалисты, скорее всего, эмигрируют, и таким образом возникнет проблема «утечки мозгов». Что касается коммерческого присутствия, то необходимо транспонировать определения и условия временного пребывания в национальное законодательство.

В 2016 и 2017 гг. были внесены поправки в национальное законодательство о трудовой миграции (в Закон № 200 от 16 июля 2010 г. о режиме иностранцев и в Закон № 180 от 10 июля 2008 г. о трудовой миграции). В целом, поправки нацелены на содействие трудоустройству иностранных граждан, однако представителями деловых кругов они были расценены как бюрократические препоны. Меры включают в себя упрощение процедур получения иностранными гражданами разрешений на проживание и на работу. Различные положения относятся исключительно к гражданам Европейского Союза, к примеру, способствуя созданию условий для работы коммерсантов, приезжающих в деловых целях.[104]

[104] См. Раздел 4 «*Временное присутствие физических лиц в коммерческих целях*», *Статью* 214 «*Сфера применения и определения*» *Соглашения об ассоциации*

Глава «Молдавский сектор услуг» вкратце

Сектор услуг постепенно занимал все более серьезное место в молдавской экономике, и теперь на его долю приходится около 60% ВВП страны.

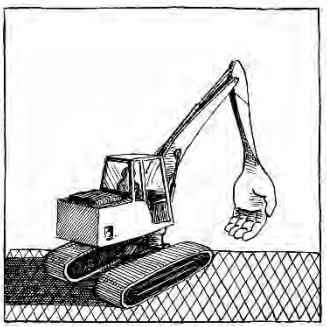
По сравнению с внешней торговлей товарами, в которой стабильно отмечается значительный дефицит, торговля услугами вносит позитивный вклад в текущий счет торгового баланса страны.

Требования, предусмотренные в УВЗСТ, могут послужить созданию более открытого, прозрачного и лучше функционирующего рынка услуг в Молдове.

Реализация продвигается относительно медленно по причине ряда ограничений, вызванных нестабильностью политической и макроэкономической среды в последние годы.

Начатая в 2017 году реструктуризация правительства привела к изменению институциональной основы, регулирующей ряд секторов услуг.

В ходе исполнения положений Соглашения отмечены некоторые задержки, однако график на 2018–2020 гг. предусматривает активизацию процесса.



10. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ

Сфера государственных закупок имеет очень большое экономическое значение как в ЕС, так и в Республике Молдова. На них приходится около 18% ВВП Евросоюза. И именно в этой сфере видится огромный рыночный потенциал для молдавских компаний. В УВЗСТ предусмотрена постепенная взаимная либерализация рынков госзаказов обеих сторон, при выполнении жесткого условия, что Молдова будет следовать основным правилам госзакупок, принятым в ЕС. Молдова должна обеспечить прозрачность и объективность процесса государственных закупок товаров, работ и услуг, гарантировать здоровую конкуренцию, бороться с коррупцией и заботиться о том, чтобы государственные органы расходовали деньги налогоплательщиков самым оптимальным образом.

Положения Соглашения

В том разделе УВЗСТ, который посвящен государственным закупкам, ЕС и Молдова предусматривают взаимный доступ к своим рынкам государственных закупок на условиях национального режима государственных контрактов и концессий национального, регионального и местного уровня, как в традиционных секторах, так и в секторе коммунальных услуг. Сюда относятся все государственные, региональные или местные, в том числе общественные предприятия в сфере коммунальных услуг – например, государственные и частные предприятия, действующие на основании специальных и эксклюзивных прав. Действие УВЗСТ, однако, не распространяется на закупки для нужд обороны.

Правила госзакупок, предусмотренные в УВЗСТ, применяются только к тем контрактам, сумма которых превышает определенные установленные пороговые значения, перечисленные в приложении XXIX-A к Соглашению. Тем не менее, в соответствии с положениями Соглашения данные пороговые значения были пересмотрены и отражают пороговые значения, соответствующие новым директивам ЕС по государственным закупкам, принятым в 2014 г. (см. ниже). Совместный Комитет по торговле ЕС и Молдовы в октябре 2016 года принял новые пороговые значения. (см. Таблицу 10.1).[105]

Таблица 10.1 Пересмотренные пороговые значения, при которых должны применяться правила госзакупок

Правило госзакупки	**Порог**
a. Государственные контракты на закупку товаров и услуг, заключаемые центральными органами правительства и конкурсы проектов, организуемые такими органами	€134 000
b. Государственные контракты на закупку товаров и услуг, не охваченные пунктом (a)	€207 000
c. Государственные контракты на выполнение работ	€5 186 000
d. Контракты на выполнение работ в сфере коммунальных услуг	€5 186 000
e. Концессии	€5 186 000
f. Контракты на закупку товаров и услуг в сфере коммунальных услуг	€414 000
g. Государственные контракты на оказание социальных и прочих специфических услуг	€750 000
h. Контракты на оказание социальных и прочих специфических услуг в сфере коммунальных услуг	€1 000 000

УВЗСТ содержит положения, касающиеся i) институциональных реформ и присуждения контрактов о закупке, ii) сближения молдавского и европейского законодательств о госзакупках, и iii) доступа на рынок.

[105] Решение № 2/2016 Комитета по ассоциации ЕС–Республики Молдова в конфигурации «Торговля» от 19 октября 2016 г.

Институциональная реформа. Молдова должна создать и поддерживать надлежащую институциональную основу в целях обеспечения правильной работы системы государственных закупок. Необходимо поручить одному из центральных исполнительных органов, ответственных за экономическую политику, проведение слаженной политики во всех отраслях, связанных с государственными закупками, в том числе во всем, что касается выполнения положений данного раздела. Кроме того, Молдова должна учредить объективный и независимый орган, который будет заниматься проверкой решений, принятых нанимающими органами или организациями в связи с заключением контрактов.

Присуждение контрактов. В УВЗСТ также прописаны «базовые стандарты присуждения контрактов». Они взяты непосредственно из закона ЕС о государственных закупках и содержат такие принципы, как недискриминация, равноправный режим, прозрачность и пропорциональность. Молдова должна начать придерживаться этих базовых стандартов не позднее чем через девять месяцев после вступления в силу Договора. В данном своде правил содержатся также основные стандарты публичного объявления о госзакупках. Молдова обязана позаботиться о том, чтобы информация обо всех планируемых закупках публиковалась надлежащим образом. Это даст рынку возможность подготовиться к конкурентной борьбе и позволит всем заинтересованным экономическим агентам получить информацию о предстоящей госзакупке до присуждения контракта. Предмет контракта должен быть описан с соблюдением правил о недопущении какой-либо дискриминации, равного доступа для всех экономических агентов и соответствующих ограничений по времени. Нанимающие органы не имеют права выставлять какие-либо дискриминирующие условия, например, требовать, чтобы заинтересованные экономические агенты были зарегистрированы в той же стране, регионе или на территории, что и нанимающий орган. Контракты должны заключаться на условиях прозрачности с тем участником тендера, который представил либо наиболее выгодное предложение, либо предложил самую низкую цену, в соответствии с критериями тендера. Окончательные решения доводятся до сведения всех участников, а по просьбе неуспешного участника ему должны быть предоставлены причины отклонения его предложения,

причем достаточно подробные, для того чтобы он смог проверить принятое решение.

Сближение законодательств. Согласно первоначальным положениям Соглашения Молдова была обязана провести сближение с Директивой 2004/18 о координации процедур присуждения государственных контрактов на выполнение работ, государственных контрактов на закупку товаров и государственных контрактов на оказание услуг, и с Директивой 2004/17 по координации процедур осуществления закупок организациями, работающими в сфере водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг (т. е. в коммунальной сфере). Тем не менее, в 2014 г. ЕС принял новый пакет законов о государственных закупках, заменивший Директивы 2004/17 и 18.[106] Новые Директивы призваны упростить режим осуществления госзаказов в ЕС, сделать его гибче и открыть более широкий доступ на европейские рынки госзаказов для малых и средних предприятий. Более того, была принята отдельная Директива о присуждении концессионых контрактов. Этот пакет законов был принят в феврале 2014 г., и государства-члены ЕС обязаны были до апреля 2016 г. транспонировать эти новые правила в свои национальные законодательства.

Для соответствия этим новым правилам ЕС по государственным закупкам, Комитет по торговле ЕС–Молдова принял решение полностью изменить Приложение XXIX.[107] Новыми документами для сближения стали: Директива 2014/23 о присуждении концессионных контрактов, Директива 2014/24 о государственных закупках, а также Директива 2014/25 о закупках организациями, работающими в водном, энергетическом, транспортном секторах и секторе почтовых услуг. Однако эти директивы не нужно выполнять полностью или немедленно. В Приложениях с XXIX-B по XXIX-S эти директивы разделяются на «основные», «обязательные», «необязательные» (т. е. положения,

[106] См. Директиву 2014/24/ЕС о государственных закупках и отмене Директивы 2004/18/ЕС; см. также Директиву 2014/25/ЕС о закупках организациями, работающими в водном, энергетическом, транспортном секторах и секторе почтовых услуг, и об отмене Директивы 2004/17/ЕС; а также Директиву 2014/23/ЕС о присуждении концессионных контрактов.

[107] Решение № 2/2016 Комитета по ассоциации РМ-ЕС в конфигурации «Торговля» от 19 октября 2016 г.

которые не обязательны, но рекомендуются для сближения) и элементы, «выпадающие из поля сближения законодательств».

Доступ на рынок. Очевидно, что это зависит от успехов Молдовы на пути сближения с европейскими правилами госзакупок и в продвижении институциональных реформ. Приложение XXIX-B содержит «ориентировочный график» институциональной реформы, сближения законодательств и открытия доступа на рынок, который также был доработан в 2016 г. одновременно с обновлением прилагаемых Директив о государственных закупках. На этот раз график предусматривает четыре этапа, пройдя через которые Молдова должна выполнить директивы ЕС по государственным закупкам. График также предусматривает конкретные условия доступа на рынок, которые Молдова и ЕС предоставят друг другу (Таблица 10.2). Открытие доступа на рынок на каждом этапе означает, что ЕС открывает доступ молдавским компаниям к процедурам присуждения контрактов, независимо от того, зарегистрированы эти компании в ЕС или нет. Делаться это будет по правилам госзакупок, принятым в ЕС, в режиме не меньшего благоприятствования, чем в отношении европейских компаний. Молдова сделает то же самое, со своей стороны. Такой график также указывает на то, что ЕС и Молдова будут открывать соответствующие рынки госзакупок поэтапно и одновременно друг с другом. В отличие от остальных разделов УВЗСТ (например, о торговле товарами), ЕС не предоставит доступ ни к одному сегменту своего рынка государственных закупок, пока Молдова не откроет такой же доступ на свой рынок для ЕС. Более того, прохождение каждого этапа этого процесса будет оцениваться Комитетом по торговле, а взаимное открытие рынков будет иметь место только после получения положительной оценки этого комитета. В ходе оценки будет учитываться как качество молдавского законодательства, так и его практическое применение. Комитет по торговле приступает к оценке следующего этапа после того, как были предприняты и одобрены все меры, необходимые для прохождения предыдущего этапа.

Прежде чем приступить к сближению законодательств, Молдова должна представить в Комитет по торговле «всеобъемлющую карту» выполнения условий этой главы по закупкам, осветив все реформы, необходимые для сближения, а также меры по укреплению институционального потенциала. Эта дорожная карта должна соответствовать четырем этапам

ориентировочного графика, указанного в приложении XXIX-B (см. Таблицу 10.2). В случае получения благоприятной оценки Комитета по торговле, эта дорожная карта станет путеводителем по реализации данного раздела соглашения.

Таблица 10.2 Скорректированный ориентировочный график сближения правил организации государственных закупок

Этап	**Действие**	**Ориентировочный график***	**Доступ на рынок, предоставляемый Евросоюзу Молдовой**	**Доступ на рынок, предоставляемый Молдове Евросоюзом**
1	Применение «базовых стандартов», осуществление институциональных реформ и дорожной карты по госзакупкам	9 месяцев	Заказы центральных органов власти	Заказы центральных органов власти
2	Сближение и исполнение базовых элементов Директивы 2014/24/ЕС и Директивы 89/665/ЕЭС	5 лет	Заказы государственных, региональных и местных органов власти, а также организаций, руководствующихся публичным правом	Заказы государственных, региональных и местных органов власти, а также организаций, руководствующихся публичным правом
	Сближение и исполнение базовых элементов Директивы 2014/25/ЕС и Директивы 92/13/ЕЭС	5 лет	Заказы всех нанимающих организаций в секторе коммунальных услуг	Заказы всех нанимающих организаций
	Сближение и исполнение других элементов	5 лет	Контракты на услуги и работы всех нанимающих	Контракты на услуги и работы всех нанимающих

	Директивы 2014/24/ЕС		органов власти	органов власти
3	Сближение и исполнение Директивы 2014/23/ЕС	6 лет	Концессии всех нанимающих органов власти	Концессии всех нанимающих органов власти
4	Сближение и исполнение других элементов Директивы 2014/25/ЕС	8 лет	Контракты на услуги и работы всех нанимающих организаций в секторе коммунальных услуг	Контракты на услуги и работы всех нанимающих организаций в секторе коммунальных услуг

* То есть с момента вступления в силу УВЗСТ.

Перспективы реализации

Развитие процедуры государственных закупок в постсоветский период. Система государственных закупок и законодательство Республики Молдова постоянно развиваются. Можно выделить три отдельных периода в существовании данной системы: модернизация правовой основы, информатизация системы государственных закупок и сближение с законами ЕС в области государственных закупок.

Оперативная ответственность за разработку политики была передана уполномоченным ведомствам. С 2009 – это Агентство государственных закупок. Агентство было создано Постановлением Правительства № 747 от 24 ноября 2009 г., регулирующим организационную структуру и полномочия агентства. Оно является специализированным административным органом, наделенным функциями координации, мониторинга и оценки выполнения процедуры государственных закупок нанимающими органами, в том числе процедуры присуждения государственных контрактов. Агентство наделено надзорными полномочиями и не определяет политику в области государственных закупок. Ответственность за гармонизацию законодательства в области государственных закупок возлагается на Министерство финансов.

На первый взгляд, если сравнивать с другими странами ЕС, экономическая значимость государственных закупок в Молдове может показаться довольно низкой. В предыдущем десятилетии

доля государственных закупок (в ВВП) в Молдове варьировала от 5% до 10%, так и не достигнув средних показателей по ЕС – 18%.[108] Общая сумма государственных заказов возросла с 4 523 миллионов молдавских леев (около 220 миллионов евро) в 2009 г. до 7 526 миллионов леев (около 378 миллионов евро) в 2016 г.[109] Тем не менее, Агентство государственных закупок в своих отчетах занижает реальный объем государственных закупок, так как не учитывает данные по договорам на небольшие суммы.

Правовая основа. Первый закон о закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд (№1166-XIII) был принят в 1997 г., что заложило достаточно крепкую базу для системы государственных закупок. Вскоре после вступления в силу этого закона правительство учредило первую организацию, ответственную за систему государственных закупок – Национальное агентство государственных закупок. Однако проблемы в связи с его слабым институциональным потенциалом, высокая степень централизации и недостаточно эффективное исполнение этого закона сдерживали развитие в данной области.

Позже, чтобы решить эти проблемы, а также в целях сближения со стандартами ЕС, в апреле 2007 г. Парламент принял Закон № 96-XVI о государственных закупках. Новый закон изменил проведение государственных закупок путем децентрализации закупочных процедур и перевода их на муниципальный и районный уровень. Тем не менее, децентрализация привела к тому, что число нанимающих органов власти резко выросло до трех с лишним тысяч. Вызов представляет рост числа нанимающих органов, в том числе, из-за нехватки ресурсов для подготовки достаточного количества специалистов по государственным закупкам и координирования деятельности стольких организаций.

Несмотря на то, что в целом этот закон был составлен согласно соответствующим директивам ЕС, в него попал ряд дополнительных особых концепций. Закон предписывает меры по обеспечению честности и неподкупности в области государственных закупок, а именно:

---

[108] Отчеты о деятельности Агентства государственных закупок Республики Молдова

[109] Там же

- национальная система государственных заказов основывается на принципах прозрачности, конкурентоспособности и объективных критериях в процессе принятия решений;
- составление условий участия, критериев отбора и присуждения контрактов, а также правил организации тендеров;
- достаточные сроки, чтобы потенциальные поставщики могли подготовить и представить свои тендерные заявки, а также использование процедуры открытого тендера, по умолчанию;
- публикация всех решений о госзакупках и приглашений к участию в тендере на условиях прозрачности;
- процедуры, правила и положения для проверки закупочного процесса, в том числе правила апелляции;
- отбор служащих, ответственных за организацию закупок, в том числе установление процедур проверки с целью предотвращения конфликта интересов; и
- разработка новых электронных процедур применительно к процессу государственных закупок.

Более того, следует отметить, что в Законе о государственных закупках от 2007 г. были заложены принципы, на которых должны строиться отношения в системе государственных закупок. Закон ясно определял виды государственных закупок, правила и процедуры присуждения контрактов на государственные закупки и способы решения споров, и подробно расписывает права и обязанности сторон, участвующих в процедуре государственных закупок. Однако в законе 2007 года не были учтены положения европейской Директивы 2004/18/ЕС, речь о которой была выше. Законом были введены положения о предпочтении национальных компаний, электронной процедуре закупок (е-закупки), кратких сроках для подачи заявок на участие в тендере и о процедуре обжалования.

Наконец, в июле 2015 г. Парламент принял новую редакцию закона о государственных закупках (№ 131), что было одним из обязательных условий для присоединения Республики Молдова к Соглашению ВТО по правительственным закупкам. Данный закон частично внедрил Директиву 2014/24/ЕС и Директиву 89/665/ЕЭС. Среди основных положений,

позаимствованных из этих Директив, есть также возможность для нанимающих органов присуждать контракты не только по самым низким ценам, но также и по другим качественным критериям, а кроме того – введение специальных процессуальных мер для обеспечения прозрачности и равного отношения (к примеру для того, чтобы дать представителям гражданского общества возможность участвовать в работе тендерных комиссий).

Информатизация государственных закупок (е-закупки). Информатизация государственных закупок началась в 2009 году, когда правительство утвердило технический концепт Автоматизированной информационной системы «Государственный регистр государственных закупок», или АИС ГРГЗ. В связи с нехваткой финансирования, полное внедрение АИС ГРГЗ началось лишь в 2012 г., и в последующие годы постепенно набирало темпы. Была создана и принята четкая нормативно-правовая база, в частности, положения об использовании электронного аукциона. Она внедряет стандарты ЕС и упрощает анализ ценовых оферт. В широком смысле, электронный аукцион предназначен для того, чтобы повысить прозрачность процесса государственных закупок, и требует надлежащей регистрации экономических агентов в электронной системе.[110] Затем был доработан портал для е-закупок, к нему были добавлены новые функционалы – такие, как объявление о предстоящей закупке, электронные документы для оформления заявок, автоматический бюллетень госзакупок и составление электронного формуляра заявки на участие в тендере для экономических агентов.

Несмотря на усилия по модернизации и расширению применения АИС ГРГЗ, система все еще остается недостаточно развитым и редко используемым инструментом. К 2016 году лишь 311 из около 3 000 нанимающих органов были зарегистрированы в АИС ГРГЗ и осуществляли закупки посредством системы. Технический потенциал АИС ГРГЗ также не обновлялся. В частности, система не способна обеспечить прозрачную, аналитическую и настраиваемую платформу для всех сторон, участвующих в тендере. Чтобы изменить ситуацию, Министерство финансов начало тестировать в 2016 г. новую

[110] См. Положение об осуществлении государственных закупок с применением электронных торгов, утвержденное Постановлением Правительства № 774 от 4 октября 2013 г.

электронную систему закупок (MTender), которая должна стать полностью функциональной к концу 2018 года. Более того, новая электронная система поможет информатизировать весь закупочный цикл, начиная с планирования и заканчивая исполнением договоров. Кроме того, информация о любой закупке будет доступна для всех заинтересованных сторон, включая простых граждан, которые хотели бы следить за закупками.

Процесс сближения и связанные реформы. Министерство финансов, совместно с партнерами по твиннинговому проекту, разработало новый Закон о государственных закупках, вступивший в силу в мае 2016 г. (Закон № 131 от июля 2015 г.) Как уже говорилось, он обеспечивает внедрение Директивы 2004/18/ЕС, и, следовательно, прозрачность, всеобъемлемость и конкурентоспособность, в соответствии со стандартами ЕС. Кроме того, закон также транспонирует Директиву 2007/66/ЕС, в которой предусмотрены правила ясных и эффективных процедур восстановления справедливости в тех случаях, где участники торгов считают, что контракты были присуждены нечестно. В частности, было запланировано создание независимого апелляционного органа (т. е. Национального агентства по разрешению споров). Тем не менее, агентство было создано с годовым опозданием – в сентябре 2017 г.; за это время вырос риск коррупции в отрасли, а уверенность частного сектора в неподкупности нового органа упала. Это также было одним из условий для получения макрофинансовой помощи от ЕС в размере 100 миллионов евро в 2017–2018 гг.

Для повышения степени применимости и функциональности нового Закона, был утвержден целый ряд различных нормативных актов (около 10 нормативных подзаконных актов с 2016 по 2017 гг.).

По новому закону государственные контракты присуждаются без всякой дискриминации в отношении иностранных компаний-поставщиков. Таким образом Правительство также доказало свою заинтересованность в открытии своего рынка государственных закупок перед международной конкуренцией. Молдова направила официальный запрос на присоединение к Соглашению ВТО по правительственным закупкам (GPA) в ноябре 2009 г. и повторила запрос в 2013 г. С 2014 г. Молдова ускорила свой переговорный процесс о присоединении к GPA, постепенно расширяя доступ

на свои рынки и активно взявшись за законодательные реформы, чтобы привести свое законодательство в соответствие с положениями GPA. В результате этих усилий, в сентябре 2015 г. Комитет ВТО по госзакупкам утвердил условия присоединения Республики Молдова к этому договору. Молдове дали полгода (до середины марта 2016) на то, чтобы представить документ о присоединении. Молдова пропустила этот срок, так как парламент не смог ратифицировать его, но Комитет ВТО согласился продлить срок. Впоследствии Молдова подала ратификационные документы в июне 2016 и стала членом GPA ВТО.

Нерешенные задачи молдавской системы госзакупок. В течение последних лет предпринимались значительные усилия по модернизации молдавской системы государственных закупок в соответствии с передовыми стандартами и практиками ЕС, однако в данной сфере все еще присутствуют серьезные вызовы. Данные проблемы были определены в недавно принятой Стратегии развития системы государственных закупок на 2017–2020 годы. Среди наиболее острых из них: эффективное применение новой системы электронных закупок; больше число закупающих организаций и необходимость сократить их количество на 75%; а также слабый институциональный потенциал нанимающих органов, в особенности, недавно созданного Национального агентства по разрешению споров. Все эти трудности обусловлены внутренним сопротивлением существующему институциональному статус-кво со стороны центральных и местных должностных лиц, которые подвержены коррупции и настроены против более прозрачной системы закупок.

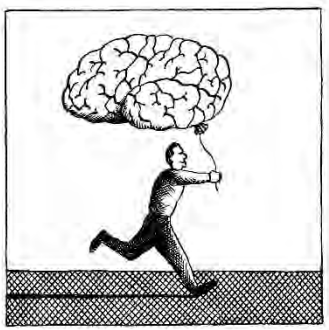
Глава «Государственные закупки» вкратце

В Молдове уже была проделана большая работа по приведению системы госзакупок в соответствие с требованиями европейского законодательства и лучшими международными практическими нормами, в том числе, посредством принятия нового закона в 2015 г. Были внесены, хоть и с некоторым опозданием, правовые, институциональные и процедурные изменения.

Однако для сближения с европейскими нормами, в соответствии с УВЗСТ, необходимы дальнейшие реформы.

Основные проблемы заключаются в обеспечении прозрачности государственных закупок путем применения новой электронной системы, сокращения огромного количества нанимающих органов, а также укрепления институционального потенциала всех закупающих организаций, в особенности, Национального агентства по разрешению споров.

11. Права интеллектуальной собственности



В целях продвижения инноваций и творческого подхода в наших знаниевых экономиках, а также для повышения уровня занятости и конкурентоспособности, важно защищать права интеллектуальной собственности. УВЗСТ требует от Молдовы провести модернизацию своей системы защиты прав интеллектуальной собственности (ИС). Реформы будут способствовать стабилизации и исполнимости правовой основы для защиты прав ИС, что насущно необходимо для привлечения иностранных инвестиций и поддержки технологической модернизации экономики.

Положения Соглашения

Раздел УВЗСТ, посвященный ИС, направлен на стимулирование производства и коммерциализации инновационных продуктов, и гарантирует в то же время надлежащий уровень защиты и осуществления прав интеллектуальной собственности. Раздел, таким образом, дополняет обязательства Молдовы по соглашению ВТО об относящихся к торговле аспектах прав интеллектуальной собственности (TRIPS). Данное соглашение в рамках ВТО устанавливает минимальные уровни защиты прав интеллектуальной собственности, которые каждое государство обязано предоставлять своим партнерам по ВТО. УВЗСТ подтверждает эти правила ВТО, а в некоторых областях идет еще дальше. Это имеет важные следствия для Молдовы, так как, в принципе, она должна применять эти «положения TRIPS-плюс» ко всем членам ВТО в соответствии с положением режима наибольшего благоприятствования (РНБ) TRIPS' (ст. 4 TRIPS).

В отличие от других разделов УВЗСТ, данный раздел, посвященный правам интеллектуальной собственности, не обязывает Молдову проводить сближение по списку отдельных законов ЕС об интеллектуальной собственности в приложении к Соглашению. Однако основной текст УВЗСТ содержит очень подробные сведения, и его положения отражают (а иногда и воспроизводят) некоторые принципы и процедуры европейского законодательства в области интеллектуальной собственности. УВЗСТ прописывает правила в отношении авторского права, торговых марок, географических указаний и промышленных образцов дизайна, в том числе очень подробные правоприменительные положения.

Авторское право. Стороны должны соблюдать несколько международных конвенций и договоров (напр., Римскую конвенцию об охране прав артистов-исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций, Бернскую конвенцию об охране литературных и художественных произведений и Договор Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) по авторскому праву). Что касается срока действия авторских прав, УВЗСТ отмечает, что права автора литературного или художественного произведения охраняются в течение 70 лет после его смерти.[111] В Соглашении отражены также такие аспекты, как широкое вещание и случаи публичных объявлений населению, защита технологических мер и информационное обеспечение прав и передача прав. Положение о сотрудничестве в области коллективного управления правами выходит далеко за пределы договора TRIPS. Однако оно лишь предусматривает (т. е. это «мягкое» обязательство), что «общества коллективного управления» сторон[112] могут заключать между собой договоры в целях содействия доступу к своим произведениям, а также обеспечения

---

[111] Положение транспонировано в национальное законодательство Законом № 212 от июля 2016 г., изменяющим Закон № 139 от июля 2010 г. об авторском праве и смежных правах

[112] Конкретнее, это государственные органы, учрежденные на основании национального закона о защите прав интеллектуальной собственности, которые представляют держателей некоторых видов прав интеллектуальной собственности, и которые несут ответственность за управление правами интеллектуальной собственности своих членов. Сюда относятся общества, ответственные за сбор авторских гонораров музыкантов.

взаимной передачи отчислений за использование этих произведений.

Торговые марки. В основном, УВЗСТ требует присоединиться и выполнять такие международные договоры, как Договор ВОИС о торговых марках, Протокол к Мадридскому соглашению о международной регистрации знаков и Сингапурский договор по товарным знакам. Молдова уже присоединилась ко всем этим международным соглашениям. Тем не менее, в Молдове должна быть создана справедливая и прозрачная система регистрации торговых марок, в которой любое отрицательное решение, принятое соответствующим административным органом по торговым маркам, должно доводиться до сведения заявителя в письменной форме и быть соответствующим образом обосновано. Молдова также должна создать общедоступную электронную базу данных заявок и регистраций торговых марок.[113]

Географические указания (ГУ). В тексте Соглашения признается тот факт, что законодательство Молдовы в области прав ИС (напр., закон № 66-XVI от марта 2008 г. об охране географических указаний, наименований мест происхождения и гарантированных традиционных продуктов) уже удовлетворяет необходимым условиям в отношении регистрации и контроля ГУ, и поэтому в этом направлении нет необходимости в дальнейшем сближении законодательства с европейской нормативно-правовой базой (acquis). В приложениях СА содержится подробный список географических указаний на сельскохозяйственных продуктах, пищевых продуктах и видах вин и алкогольных напитков обеих сторон (так, для ЕС, например, это «прошутто ди Парма», «Шампанское» и сыр «Фета»), которые должны охраняться от любого прямого или косвенного использования в коммерческих целях или от незаконного использования охраняемого названия в других похожих продуктах. Большая часть данного списка была заимствована из двустороннего соглашения между ЕС и Молдовой, заключенного в 2013 г. Это двустороннее соглашение было заменено на УВЗСТ.[114] Специальный подкомитет по ГУ

[113] Такая электронная база данных уже находится в открытом доступе и постоянно совершенствуется (http://www.db.agepi.md/).

[114] См. Соглашение между Европейским Союзом и Республикой Молдова об охране географических указаний сельскохозяйственной и пищевой

будет следить за выполнением этих положений и отчитываться перед Комиссией по торговле. УВЗСТ предусматривал возможность добавления географических указаний для охраны: так, в октябре 2016 г. подкомитет добавил для охраны новые географические указания, изменив соответствующие приложения (Приложение XXXX-C и D).[115]

Промышленные образцы и патенты. Молдова также должна обеспечить защиту независимо созданных промышленных образцов, которые являются новыми и оригинальными. Защита осуществляется путем регистрации и передает владельцу исключительное право использовать образец и не разрешать третьим сторонам, без своего согласия, использовать, изготовлять или предлагать образец, выводить его на рынок, импортировать или экспортировать. Срок доступной защиты должен составлять 25 лет со дня подачи заявки на регистрацию. На патенты на лекарственные и растительные средства распространяются особые правила. Например, положения о защите фармацевтических данных, которые выходят далеко за пределы договора TRIPS, требуют, чтобы в Молдове была создана комплексная система, способная гарантировать конфиденциальность, неразглашение и независимость от данных, представленных для целей получения разрешения поставить лекарственный препарат на рынок.

Защита прав интеллектуальной собственности. В Соглашении есть очень сильный раздел, посвященный применению средств защиты прав интеллектуальной собственности. Предусмотренные в нем обязательства выходят далеко за рамки договора TRIPS. Тем не менее, предусмотренные в УВЗСТ дополнительные меры и средства защиты должны быть справедливыми и равноудаленными и не должны приводить к созданию дополнительных барьеров в торговле. Раздел, посвященный гражданским мерам и процедурам и широко основанный на Директиве ЕС о правоприменении в области прав

продукции, OJ L 10/3, 15.1.2013. См. также Ст. 456(3) Соглашения об ассоциации.

[115] Решение № 1/2016 Подкомитета по географическим указаниям о внесении изменений в Приложения XXX-C и XXX-D к Соглашению об ассоциации между Европейским Союзом и Республикой Молдова.

интеллектуальной собственности,[116] содержит подробные процессуальные нормы в отношении судебной защиты прав ИС (например, норма о прозрачности, процессуальной справедливости, праве на информацию, мерах по сохранению доказательств и публикации судебных решений). Судебные инстанции должны иметь право отзывать продукты с рынка, если они нарушают право интеллектуальной собственности, либо отдать приказ об уничтожении таких товаров. Более того, у судебных инстанций должна быть возможность вынести постановление и взыскать штраф или денежную компенсацию с правонарушителя, с целью пресечь правонарушение. Предусмотрены и положения об ответственности поставщиков посреднических услуг (например, операторов онлайн-сервисов).[117] Они были скопированы с Директивы ЕС об электронной торговле[118] и предоставляют т. н. режим «надежной гавани», согласно которому, при определенных условиях, некоторые типы поставщиков посреднических услуг освобождаются от ответственности за нарушения в сфере интеллектуальной собственности.

Перспективы реализации

Институциональные основы. После обретения независимости было необходимо создать институт с юридическими полномочиями в сфере прав интеллектуальной собственности. Что и было сделано в ноябре 1991 г., когда по указу президента было создано Государственное агентство авторских прав (ADA), задачей которого было обеспечить защиту и юридические интересы авторов литературных, научных и художественных произведений.

Впоследствии, в мае 1992 г., другим указом президента было создано Государственное агентство по защите промышленной собственности (AGEPI) при Министерстве экономики и финансов. В 1995 г. AGEPI получило статус

---

[116] См. Директиву 2004/48 ЕС о реализации прав на интеллектуальную собственность.

[117] Этих положений нет в главе УВЗСТ о регистрации предприятий, торговле услугами и электронной коммерции (ст. 256–260).

[118] См. Директиву 2000/31/ЕС о некоторых юридических аспектах услуг информационного общества, в частности, электронной торговли, на внутреннем рынке («директива об электронной торговле»).

государственного предприятия в подчинении правительства. В сентябре 2004 г. было утверждено слияние ADA и AGEPI в одно Государственное агентство интеллектуальной собственности (за ним сохранился акроним AGEPI). Десять лет спустя, в июле 2014 г., парламент утвердил Закон об AGEPI, сменив статус агентства с государственного предприятия на публичную организацию, но оставив его в подчинении правительства. Это помогло укрепить институциональный потенциал агентства, урегулировав его статус, принципы и направления деятельности.

Правовые основы. За это время был принят ряд законов в области юридической защиты прав интеллектуальной собственности. Этот процесс начался в середине 1990-х с принятия законов о торговых марках и наименовании мест происхождения, патентах, охране сортов растений, защите промышленных образцов и об авторском праве и смежных правах.[119]

В 2008 г., в связи с развитием национальной системы защиты прав интеллектуальной собственности и стремлением привести эту систему в соответствие с европейскими стандартами был принят ряд поправок и дополнений к законам в связи с новыми явлениями. А именно, к законам об охране товарных знаков (№ 38-XVI от февраля 2008 г.), об охране сортов растений (№ 39-XVI от февраля 2008 г.), об охране изобретений (№ 50-XVI от марта 2008 г.), и об охране географических указаний, наименований мест происхождения и гарантированных традиционных продуктов (№ 66-XVI от марта 2008 г.). В июле 2010 г. был принят закон № 139 об авторском праве и смежных правах.

Национальная комиссия по интеллектуальной собственности – это совещательный орган при правительстве, созданный с целью обеспечения координации и взаимодействия между министерствами и другими административными органами центральной власти, с одной стороны, и держателями прав интеллектуальной собственности, с другой стороны. В мае 2012 г. Национальная комиссия утвердила новую Национальную

[119] Это были: Закон № 588-XIII от сентября 1995 г. о товарных знаках и наименованиях мест происхождения товаров; Закон № 461-XIII от мая 1995 г. о патентах на изобретения; Закон № 915-XIII от июля 1996 г. об охране сортов растений; Закон № 991-XIII от октября 1996 г. об охране промышленных рисунков и моделей; и Закон № 293-XIII от ноября 1994 г. об авторском праве и смежных правах.

стратегию в области интеллектуальной собственности (NIPS) до 2020 г. Вслед за этим в августе 2015 г. правительство утвердило План действий по реализации этой стратегии, рассчитанный на 2015–17 гг. Учитывая комплексный и многофункциональный характер интеллектуальной собственности и ее интегрированности во все сферы экономической, научной, культурной и социальной жизни страны, План содержит четкое указание на ответственные органы и необходимые действия для достижения поставленных целей, соблюдения сроков, а также ожидаемые результаты выполнения стратегии, и т. д.

Первый шаг, предпринятый в рамках NIPS, был направлен на поддержку отечественных владельцев прав интеллектуальной собственности, находящихся за границей В частности, в 2016 году было утверждено Положение о поддержке зарубежного патентования изобретений и сортов растений, созданных в Республике Молдова.[120] Этот документ предусматривает финансовую поддержку в размере до 3 000 евро для малых и средних предприятий, а также для научно-исследовательских учреждений, с целью покрытия стоимости зарубежного патентования изобретений и сортов растений, в том числе, и в странах ЕС.

Присоединение к международным конвенциям и договорам. Между 1993 и 2014 гг. Молдова провела большую работу по присоединению к международным конвенциям и договорам в области интеллектуальной собственности (см. перечень во Вставке 11.1). Это послужило интеграции Республики Молдова в международное и европейское интеллектуальное пространство. Кульминацией этой работы стало подписание с Европейским Союзом Договора об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли в 2014 г.

Вставка 11.1 Шаги, предпринятые Республикой Молдова с целью присоединения к конвенциям и организациям в области интеллектуальной собственности

1991 г.

[120] Положение было утверждено Постановлением Правительства № 805 от июня 2016 г.

- **Договор о патентной кооперации ВОИС**

1993 г.

- Конвенция, учреждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности
- Парижская конвенция по охране промышленной собственности
- Соглашение о мерах по охране промышленной собственности
- Создание Межгосударственного совета по вопросам охраны промышленной собственности
- Гаагское соглашение о международной регистрации промышленных образцов
- Найробский договор об охране олимпийского символа
- Будапештский договор о международном признании депонирования микроорганизмов для целей патентной процедуры

1995 г.

- Конвенция об охране прав исполнителей, изготовителей фонограмм и вещательных организаций (Рим, 1961 г.)
- Конвенция по охране литературных и художественных произведений (Берн, 1886 г.)
- Договор о законах по товарным знакам (Женева)
- Евразийская патентная конвенция (Москва)
- Договор о сотрудничестве с Европейской патентной организацией (ЕПО)

1996 г.

- Евразийская патентная конвенция

1997 г.

- Международная конвенция по охране новых сортов растений
- Международный союз по охране новых сортов растений
- Ниццкое соглашение о Международной классификации товаров и услуг для регистрации знаков
- Протокол к Мадридскому соглашению о международной регистрации знаков

2000 г.

- Мадридское соглашение о репрессиях за ложные или искаженные обозначения происхождения товаров
- Лиссабонское соглашение об охране наименований мест происхождения и их международной регистрации

2001 г.

- Вступление во Всемирную торговую организацию и присоединение к Соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности

2005 г.
– Договор о патентном праве ВОИС*

2009 г.
– Сингапурский договор о законах по товарным знакам

2014 г.
- Подписание УВЗСТ с ЕС (Раздел V, Глава 9 о правах интеллектуальной собственности)

* Договор о патентном праве ВОИС был подписан Республикой Молдова в 2000 г., однако вступил в силу лишь в 2005 г.

Остающиеся вызовы. Несмотря на такие важные национальные и международные инициативы, сотрудничество с международными владельцами прав интеллектуальной собственности носит ограниченный характер. В основном это связано с маленьким объемом молдавского рынка и, соответственно, небольшими рисками для владельцев прав интеллектуальной собственности.

Остается также актуальной проблема правоприменения защиты прав интеллектуальной собственности, корень которой лежит в том, что судьи мало знают о системах защиты прав интеллектуальной собственности, а владельцы прав интеллектуальной собственности в них не заинтересованы. Уровень участия в проводимых тренингах по правам интеллектуальной собственности для судей и прокуроров был весьма низким.[121] Среди других вызовов системы защиты прав интеллектуальной собственности в Молдове – недостаточная интеллектуальная, творческая и инновационная активность, высокий уровень незаконного использования (пиратства) и подделок, а также низкое участие владельцев прав интеллектуальной собственности в правозащитной деятельности. Малые и средние предприятия практически не используют потенциал интеллектуальной собственности; имеет место множество случаев несправедливой конкуренции и недобросовестного представления заявлений о регистрации прав интеллектуальной собственности. Вдобавок, культура в сфере

[121] По данным Национального института юстиции, последний провел лишь два таких тренинга в 2016 г. В них приняло участие 45 человек.

прав интеллектуальной собственности достаточно низко развита. Организациям, занимающимся коллективным управлением авторскими и смежными правами, недостает прозрачности.

Что касается правоприменения, главным европейским актом для сближения является Директива 2004/48/ЕС о реализации прав на интеллектуальную собственность. Новые молдавские законы создаются таким образом, чтобы привести действующее законодательство в соответствие с этими положениями. В частности, делается упор на создание системы противодействия нарушению прав. Так, закон № 115 от 23 июня 2011 внес поправки в Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс, которые определяют ответственность за нарушение прав интеллектуальной собственности и вводят механизм правоприменения.

В транспонировании отдельных связанных с правами интеллектуальной собственности механизмов из СА в местную практику также отмечается ряд вызовов. В частности, начиная с 2018 г. (по истечении пятилетнего переходного периода), Республика Молдова обязана применять на таможенной границе практически осуществимые меры против любого незаконного применения охраняемых географических указаний. Один из основных вызовов заключается в обеспечении тесного сотрудничества в данной области между AGEPI и Таможенной службой, а также в наращивании институционального потенциала последней. Еще одна трудность связана с периодом перехода Молдовы к новым механизмам охраны географических указаний. Некоторые местные компании расценили этот период как возможность и дальше производить и экспортировать отдельные продукты с географическими указаниями ЕС («дело просекко»), нарушая, таким образом, положения СА.[122] Вмешательства со стороны AGEPI и Министерства сельского хозяйства через суды в 2016–2017 гг. создало положительный прецедент по охране европейских географических указаний в Молдове.

Несмотря на достигнутый определенный прогресс по сближению продвижения и защиты прав интеллектуальной собственности с европейской практикой, правительство должно предпринять больше усилий по следующим вопросам:

[122] Речь идет о географическом указании «Просекко» для вин.

- Улучшить стратегическую и оперативную координацию между различными институтами, ответственными за защиту прав интеллектуальной собственности. Разобраться с кругом совпадающих полномочий разных органов власти, а именно Таможенной службы, Прокуратуры, Министерства внутренних дел, Министерства экономики и инфраструктуры, Министерства иностранных дел, Министерства здравоохранения, труда и социальной защиты и Министерства образования, культуры и исследований. Обновить и усовершенствовать курсы обучения по защите прав интеллектуальной собственности, предназначенные для сотрудников этих учреждений, на основе тщательной оценки их знаний и потребностей.
- Повышать квалификацию судей в области защиты прав интеллектуальной собственности, продолжив курсы для судей с участием международных консультантов и визиты в ЕС с целью ознакомления с передовым опытом. Для этого необходимо повысить уровень участия судей и ввести практику регулярной оценки судей на предмет знаний в области защиты прав интеллектуальной собственности.
- Подготовить стратегию выявления продуктов местного производства, на которые можно было бы получить права интеллектуальной собственности, в том числе предусмотреть обучение и поддержку (техническую и финансовую) для производителей, а также меры по продвижению таких продуктов на европейские и другие рынки. Недавно принятое Положение о поддержке зарубежного патентования изобретений и сортов растений могло бы стать стимулом для создания механизма, предназначенного для географических указаний.

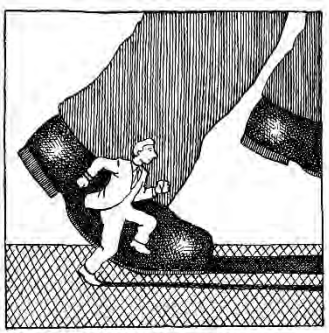
Глава «Защита прав интеллектуальной собственности» вкратце

Основное обязательство по СА в области защиты прав интеллектуальной собственности заключается в обеспечении такого же уровня их защиты, как и в ЕС, в том числе эффективных средств правоприменения.

Ныне действующая правовая основа для защиты прав интеллектуальной собственности соответствует как международным, так и европейским правилам. Однако следует продолжить гармонизацию законодательства в свете международных и европейских изменений.

Законодательство меняется согласно тому, что заложено в Национальной стратегии в области интеллектуальной собственности на 2012–20 гг. и в Плане действий по ее реализации. Были предприняты первые шаги для поддержки местных владельцев прав интеллектуальной собственности при зарубежной регистрации их изобретений и сортов растений.

Несмотря на наличие достаточно передового законодательства, главной задачей остается его выполнение, а также укрепление институционального потенциала основных заинтересованных сторон в данной области и наращивание правоохранительных мер в сфере прав интеллектуальной собственности.



12. КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА

Эффективная конкурентная политика, сдерживающая монополистические устремления компаний и деформирующие торговлю субсидии правительства, абсолютно необходима для здорового функционирования современной экономики. Она приведет к созданию равных условий игры для всех экономических агентов, к снижению цен для потребителей, к повышению качества и более широкому выбору потребительских товаров. В то же время, она сжимает пространство для коррупции.

Положения Соглашения

Положения против монополий и слияний. Молдова обязана поддерживать всеобъемлющие законы о конкуренции, которые способствуют эффективному противодействию антиконкурентным соглашениям, согласованной практике и антиконкурентной односторонней деятельности для получения господствующего положения на рынке. За эффективным соблюдением таких законов о конкуренции должен следить полностью укомплектованный независимый орган, который должен работать на условиях прозрачности и недопущения дискриминации, с соблюдением принципов процессуальной справедливости и права на защиту. Более того, законы должны применяться и к государственным монополиям, государственным предприятиям и предприятиям, наделенным эксклюзивными правами, в той мере, в какой применение этих правил ведения конкуренции не препятствует выполнению конкретных задач в сфере общественных интересов этими предприятиями. В договоре УВЗСТ ЕС-Молдова также

предусмотрено сотрудничество и координация деятельности между соответствующими органами ЕС (т. е. Европейской комиссией) и Молдовой (т. е. Советом по конкуренции) с целью укрепить эффективное соблюдение закона о конкуренции. Например, органы власти в сфере конкуренции могут сотрудничать между собой в рамках различных правоприменительных мер или обмена не конфиденциальной информацией.

Государственная помощь. Положения УВЗСТ, касающиеся государственной помощи, применяются ко всем товарам и услугам, на которые в Соглашении устанавливается режим свободной торговли. Исключение составляют сельское и рыбное хозяйство. Следующее положение УВЗСТ основано на Договорах ЕС, в частности, на ст. 107(1) Договора о функционировании Европейского Союза (TFEU):

> Является несовместимой с условиями настоящего Соглашения в той мере, в какой она затрагивает торговлю между Сторонами, государственная помощь, предоставляемая в любой форме Европейским Союзом или Республикой Молдова, или за счет ресурсов одной из Сторон, которая искажает или угрожает исказить конкуренцию путем создания преимуществ для отдельных предприятий или производства отдельных товаров и услуг.

Однако в УВЗСТ больше нет никаких определений или инструкций, разъясняющих этот принцип. Тем не менее, Соглашение требует, чтобы в течение пяти лет после того, как УВЗСТ вступит в силу, предоставление государственной помощи оценивалась через призму вышеуказанных критериев. Однако, в качестве исключения, Молдова договорилась о переходном периоде длительностью десять лет для отмены схем государственной помощи, предусмотренных Законом № 440-XV от июля 2001 г. о зонах свободного предпринимательства.

Например, правила конкуренции ЕС можно использовать для того, чтобы определить, когда именно государственная помощь «затрагивает» торговлю между Молдовой и ЕС, и поэтому должны найти свое место в УВЗСТ. Так, в ЕС принято, что если объем помощи, выделяемой в течение трех финансовых лет государством-членом ЕС, не превышает 200 000 евро на одно предприятие, такая помощь не регулируется механизмом европейского контроля государственной помощи, потому что не

считается, что она может оказать какое-либо воздействие на конкуренцию и торговлю на внутреннем рынке ЕС.[123] Более того, по правилам ЕС в отношении государственной помощи, государствам-членам разрешено проводить определенные виды интервенции, преследуя определенные политические цели. В Договоре о функционировании ЕС перечислены эти виды государственной помощи, которые «должны» или «могут считаться» совместимыми с текстом Договора. Например, различные формы социальной помощи и меры по устранению последствий катастроф «должны» считаться совместимыми, а различные виды помощи на цели регионального экономического развития «могут» считаться совместимыми. В своем Регламенте по групповым исключениям Европейская комиссия уточняет категории помощи и условия, на которых помощь, предоставляемая государствами, может стать таким исключением, освобождая их от обязательства информировать Комиссию и получать ее одобрение.[124]

Для того чтобы повысить прозрачность в области предоставления государственной помощи, каждые два года ЕС и Молдова должны отчитываться друг перед другом о своих мерах государственной помощи и пересматривать ход выполнения этой главы УВЗСТ.

Институциональные аспекты. В тексте Договора практически нет ничего о том, каким образом Молдова должна проводить свою конкурентную политику. Однако в вопросе о государственной помощи УВЗСТ четко обязывает Молдову учредить независимый орган и наделить его полномочием утверждать схемы предоставления государственной помощи, а также требовать возврата незаконно полученной государственной помощи.[125] И тут возникает очень серьезный

---

[123] См. Регламент (ЕС) 1407/2013 от 18 декабря 2013 г., касающийся применения статей 107 и 108 Договора о функционировании Европейского Союза к *минимальному* объему помощи

[124] См. регламент по групповым освобождениям в самой последней версии, Регламент Комиссии (ЕС) 651/2014 от 17 июня 2014, в котором установлены определенные категории помощи, совместимые с правилами внутреннего рынка, в целях применения ст. 107 и 108 Договора.

[125] Молдова учредила независимый орган, ответственный за государственную помощь, до вступления в силу СА/УВЗСТ. Подробности см. в разделе «Перспективы реализации».

политический вопрос, выходящий за рамки формальной институциональной организации, а именно: как эта система будет работать на практике.

Собственный опыт ЕС в этой связи уже говорит о многом. Во многих государствах-членах госслужащие назначаются правительством и/или парламентом на высокие должности на фиксированный среднесрочный период (пять-шесть лет), но при этом назначенные на должность лица не могут быть уволены по усмотрению правительства или парламента. Самое главное, это то, что свои решения такие органы принимают самостоятельно, не дожидаясь одобрения правительства. Введение таких условий в Молдове является делом абсолютной важности, учитывая масштабы повсеместной коррупции и политические рычаги влияния ведущих предпринимателей.

Основные выводы для Молдовы: i) назначать на высокие должности в Совет по конкуренции нужно на фиксированный срок на несколько лет и предусмотреть прозрачные и строгие процедуры для защиты от «политических» увольнений с таких должностей, гарантировав также право на защиту; и ii) свои решения Совет по конкуренции должен принимать независимо от правительства или парламента.

Перспективы реализации

Конкурентная политика постсоветского времени. Основы молдавского законодательства о конкуренции были заложены посредством Закона № 906 от января 1992 г. об ограничении монополистической деятельности и развитии конкуренции, который затем в 2000 г. был дополнен более качественным законом (Законом о защите конкуренции № 1103 от 30 июня 2000 г.). Закон был направлен на предотвращение, сокращение и подавление создания монополий и нечестной конкуренции, к которым были отнесены также случаи антиконкурентных соглашений и злоупотребление доминирующим положением на рынке. Ответственным органом было назначено Национальное агентство защиты конкуренции, которое было наделено общими надзорными полномочиями, но одновременно не имело права вести собственное расследование случаев злоупотребления или нарушений законодательства о конкуренции. Тем не менее, данное Агентство было создано лишь в 2007 году (со значительной задержкой), а имеющаяся нормативно-правовая база значительно расходилась с базой ЕС.

В 2012 г., в целях сближения с европейскими практическими нормами, в Молдове было пересмотрено законодательство в области конкурентной политики и был принят Закон о конкуренции № 183 и Закон о государственной помощи № 139, а также сопутствующие нормативные акты (6 к закону о конкуренции и 12 к государственной помощи). Совет по конкуренции был создан путем реорганизации Национального агентства защиты конкуренции. У Совета по конкуренции широкие полномочия: принятие решений, нормативных актов, наложение запрета, вмешательство и инспектирование, а также принятие санкций в сфере конкуренции, государственной помощи и рекламы. Главные функции агентства – предотвращение актиконкурентной практики, устранение нарушений правил конкуренции, а также пропаганда и повышение культуры конкурентной борьбы.[126] Любое положение закона, которое может так или иначе затронуть конкурентную среду, должно быть вначале одобрено Советом.

Советом по конкуренции руководит Пленум, представляющий собой коллегиальный орган принятия решений и состоящий из пяти членов. Все члены Пленума, включая председателя, назначаются постановлением парламента по предложению спикера парламента. Срок их полномочий рассчитан на пять лет, с возможностью продления еще на один срок. В случае нарушения законодательства в области конкуренции членами совета или осуждения его членов за какие-либо преступления, парламент имеет право распустить совет по предложению спикера или одной трети депутатов. Члены Пленума Совета должны обладать нужными квалификациями и быть независимыми, и могут быть задержаны или арестованы только Генеральной прокуратурой.

Пленум принимает решения большинством голосов присутствующих членов. Он принимает четыре вида административных актов: решения, распоряжения, предписания и постановления. В решении может быть указан не только вид нарушения, но и примененные санкции. Распоряжениями инициируются расследования, а предписания определяют меры, которые необходимо предпринять в целях пресечения нарушения закона. Постановления – это единственный акт

[126] Подробнее см. на вебсайте Совета РМ по конкуренции (www.competition.md/).

нормативного характера, которыми принимаются, изменяются или отменяются законодательные акты по обеспечению организации и деятельности Совета по конкуренции. Акты, принятые Советом, можно обжаловать в судебной инстанции в течение 30 календарных дней со дня их получения.

Предусматриваются случаи, когда Совет по конкуренции имеет право дать разрешение на экономические концентрации предприятий или выделение государственной помощи, для чего выдается специальный разрешающий документ. Для этого предприятия должны уведомить Совет и представить документацию в обоснование причин для концентрации, расчетный общий оборот, и т. д. Уведомления о слияниях должны доводиться до сведения Совета до начала процедуры. Это относится к тем случаям, когда общий оборот компаний в Молдове за предшествующий год достиг 25 миллионов леев (около 1,1 миллиона евро), либо когда общий оборот одной компании был менее 10 миллионов леев (около 457 000 евро).

Больше всего расследуемых дел относится к следующим областям: антиконкурентное поведение государственных органов власти (16 случаев в 2016 г.) и злоупотребление доминирующим положением (15 случаев в 2016 г.) Меньше случаев было отмечено по антиконкурентным сговорам (10 случаев в 2016 г.), незарегистрированным слияниям (8 случаев в 2016 г.), и нечестной конкуренции (11 случаев в 2016 г.).[127]

Санкции, вынесенные Советом по конкуренции, успешно обжалуются в судебных инстанциях из-за плохого обоснования, недостаточных компетенций для ведения расследования и/или отсутствия надлежащих компетенций для правовой защиты в распоряжении Совета. Тем не менее, количество дел, выигранных Советом в суде, выросло на 75% по всем категориям (2016 г.) что говорит об укреплении институционального потенциала Совета. Несмотря на положительные моменты, основной вызов институционального развития Совета связан с наймом квалифицированного персонала. Из-за низкой оплаты труда государственных служащих и общей нехватки квалифицированного персонала на рынке труда, Совет укомплектован кадрами лишь примерно на 50%.[128]

---

[127] См. «Отчет о деятельности за 2016 г.» и «Отчет о деятельности за 2015 г.» Совета по конкуренции.

[128] Там же

Выполнение условий УВЗСТ: достижения и вызовы. Как уже говорилось выше, УВЗСТ дает соответствующим органам власти Молдовы значительную степень свободы в определении и проведении конкурентной политики.

Начиная с 2012 г., благодаря поддержке ЕС и государств-членов, усилия молдавского правительства были направлены на укрепление практического и эффективного исполнения Закона о конкуренции, включая укрепление компетенций Совета по конкуренции. Особое внимание уделялось повышению прозрачности в связи с правилами предоставления государственной помощи через создание автономной информационной системы «Реестр государственной помощи» (SIRASM), которая в настоящее время функционирует в полном объеме.[129]

Несмотря на то, что Закон о конкуренции соответствует ключевым европейским принципам защиты конкуренции, в нем все же есть целый ряд серьезных недостатков. Например, в существующей нормативно-правовой базе отсутствуют четкие формулировки по вопросу о применении политики снисхождения. Эта политика определяется Уголовным Кодексом (ст. 246), в котором прописаны различные наказания за антиконкурентную практику, вплоть до трех лет лишения свободы. В соответствии с действующими правилами конкуренции, снисхождение подразумевает лишь наложение штрафа и определение его размера, без предоставления иммунитета от тюремного заключения, согласно Уголовному кодексу. Проблему противоречащих друг другу положений о снисхождении в конкурентной политике все еще предстоит решить.

Надлежащая политика снисхождения может стать эффективным инструментом для Совета по конкуренции, стимулируя роспуск существующих картелей. Хорошей отправной точкой является европейская система снисхождений. Европейская Комиссия выработала подробную политику снисхождения. Она определяет, какие сведения должна

[129] Положение об организации и функционировании Автономной информационной системы «Регистр о государственной помощи» было утверждено ПП № 1112 от октября 2016 г.

предоставить компания-участница картеля, чтобы получить право на полный или частичный иммунитет от штрафов.[130]

В отчете Счетной палаты об оценке деятельности и расходовании государственных средств Советом по конкуренции, вышедшем в марте 2015 г.,[131] подчеркиваются следующие недостатки:

- нет приоритетного планирования следственных дел, что распыляет человеческие ресурсы по множеству следственных дел, способных оказать лишь небольшое влияние на рынок и потребителей;
- отсутствуют эффективные методы выявления картельных сговоров;
- недостатки планирования следственных дел и отсутствие эффективного механизма контроля над выполнением решений Совета; и
- неэффективное стратегическое планирование финансовых и человеческих ресурсов, а также высокий уровень затрат на содержание аппарата.

К этому списку рекомендаций нужно добавить также необходимость в укреплении институциональной базы Совета по конкуренции и в повышении прозрачности его решений, к примеру, публикую соответствующие решения в сети. Совет сообщил, что к 2016 г. все вышеуказанные рекомендации Счетной палаты были выполнены.[132] Однако, законодательство о конкуренции все еще нуждается в дальнейшей реформе, а институциональный потенциал Совета требует укрепления. Крайне важно, чтобы Совет распространил сферу охвата своих расследований на отдельные важнейшие сектора экономики,

---

[130] См. Извещение Комиссии об иммунитете от штрафов и о сокращении суммы штрафов в случаях картелей (2006/C 298/11). Кроме того, органы по конкуренции в государствах-членах координируют свои программы снисхождения, действуя в сотрудничестве с Европейской комиссией (http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf).

[131] См. Счетная палата: «Отчет о деятельности Совета по конкуренции», март 2015 г. (www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=742&l=ro).

[132] См. «Отчет о деятельности за 2016 г.» Совета по конкуренции.

подверженные концентрации, такие как экспорт зерновых и деятельность порта Джурджулешть.[133]

Многие из вышеупомянутых аспектов были включены в качестве приоритетных задач в Национальную программу в области конкуренции и государственной помощи, предусматривающую далеко идущие и измеримые цели, достигнуть которых планируется к концу 2020 г.[134] К примеру, в рамках Программы планируется снизить значение показателя PPT с 2,48 п. в настоящее время до 1,55 п. (рассчитанного на основе методологии ОЭСР), а также уменьшить долю государственной помощи в ВВП с 4% до 1%.

Глава «Конкурентная политика» вкратце

В целом Молдова соответствует конкурентным требованиям УВЗСТ, но все еще остается проблемным выполнение нового законодательства о конкуренции.

Совет по конкуренции является независимым органом, наделенным полномочиями вести расследования и принимать решения, но нуждается в совершенствовании управления в области финансовых и человеческих ресурсов.

Совет по конкуренции должен укрепить и усовершенствовать свой потенциал в области расследования и надзора, а также распространить сферу охвата своих расследований на ряд важнейших отраслей экономики, таких как экспорт зерновых и деятельность порта Джурджулешть.

Следует провести работу по совершенствованию законодательства в плане более эффективного изучения борьбы с картельными сговорами и другими антикоррупционными практиками, например, с помощью более четкой и привлекательной политики снисхождения.

---

133 https://anticoruptie.md/en/investigations/economic/the-grain-market-in-moldova-under-the-russian-monopoly

134 Утверждена Законом № 169 от июля 2017 г.

13. Статистика



Без современной системы статистики, сопоставимой в международном плане, совершенно невозможно обойтись в процессе принятия обоснованных политических решений и в обеспечении делового сектора и гражданского общества рабочими инструментами. Все постсоветские государства столкнулись с одними и теми же трудностями в процессе радикальной перестройки своих статистических систем. Реформы в этой сфере были сопряжены с фундаментальными изменениями, которые были вызваны необходимостью перехода от систем, обслуживавших, в основном, нужды государства, к системам, которые должны обслуживать частный сектор и все общество в целом. Если говорить о техническом аспекте, то тут потребовалось внедрить использование более широкого спектра методик составления выборки вместо сбора исчерпывающих данных.

Положения Соглашения

ЕС вступил со всеми шестью странами Восточного партнерства и с государствами Центральной Азии в широкие программы сотрудничества, которые должны помочь в этом долгом и сложном процессе перехода. Многие из ниже перечисленных проектов являются «групповыми» для всего состава Восточного партнерства, а в некоторых случаях также и для государств Центральной Азии.

В случае Украины, Молдовы и Грузии, эта работа еще усиливается теми мерами сотрудничества и четко прописанными в Соглашениях об ассоциации обязательствами по сближению со статистическими системами ЕС (т.е. с Евростатом), который включил огромный список нормативно-правовых актов в свой «Компендиум статистических требований». Это очень амбициозная программа. Временные рамки для приведения в соответствие с нормами ЕС не уточняются, но как показывает

опыт других стран, недавно присоединившихся к ЕС, это длительный процесс. Если быть реалистичными, у новых государств-членов ЕС ушло около 15 лет на то, чтобы завершить процесс перехода, и при этом они получили более внушительную поддержку от ЕС, чем получат Украина, Молдова или Грузия.

Сотрудничество между Евростатом и государствами-партнерами строится следующим образом:

- трехдневные семинары по статистическим стратегиям, раз в год;
- курсы по актуальным вопросам и последним изменениям в статистических системах, примерно пять-шесть раз в течение двух лет;
- сбор избранных серий данных, примерно 300 (т. е. сбор главных серий, но в меньшем количестве, чем это требуется от государств-членов ЕС), когда государства-партнеры представляют свои данные по вопросникам Евростата, что позволяет Евростату публиковать сопоставимые серии данных; и
- глубокая оценка статистических систем Молдовы.[135]

Перспективы реализации

В основе имеющегося национального законодательства в области статистики лежит Закон № 93 от мая 2017 г. об официальной статистике. Этот недавно принятый закон заменил предыдущий (№ 412 от декабря 2004 г.), и частично транспонировал в национальное законодательство положения Регламента (ЕС) № 223/2009 по европейской статистике, а также Кодекса норм европейской статистики. Согласно этому Закону, центральным статистическим органом страны является Национальное бюро статистики (НБС), которое производит экономическую, социальную и демографическую статистику и публикует ее на

[135] См. Евростат, «Adapted Global Assessment of the National Statistical System of Moldova Final Version» («Адаптированная глобальная оценка Национальной статистической системы Молдовы, окончательная версия»), апрель 2013 г. (http://ec.europa.eu/eurostat/documents/52535/52745/AGA_Report_Moldova_final_02072013.pdf/69a083cd-15cc-4f14-9ab7-0cb312460fc2).

своем официальном веб-сайте на румынском и русском языках. Отдельные данные доступны и на английском языке.

В последнее время в НБС произошли серьезные внутренние организационные изменения, целью которых было повысить эффективность сбора, обработки, анализа и распространения данных. Целью текущих усилий по внесению изменений в закон является повышение профессиональной самостоятельности генерального директора НБС, что соответствует Кодексу норм европейской статистики.[136]

Начиная с сентября 2014 г., когда началось выполнение Соглашения на временной основе, власти предпринимают различные меры для соответствия лучшим европейским нормам в области статистики несчастных случаев на работе, статистики в секторе энергетики и окружающей среды, и, в частности, в соответствии с требованиями Целей развития тысячелетия. Началась работа над методикой сбора статистики инноваций. При поддержке ЕС в ноябре 2014 г. стартовал проект по улучшению региональной статистики.

Среди наиболее важных достижений можно назвать расчет валового регионального продукта и утверждение единого территориального статистического деления страны в соответствии с Регламентом ЕС NUTS.[137] Более того, принятая недавно национальная классификация статистических территориальных единиц в соответствии со стандартами ЕС была приведена в соответствие с существующим территориальным делением на регионы экономического развития, произведенным в соответствии с Законом № 438 от декабря 2008 о региональном развитии. Это помогло устранить расхождения между существовавшими до 2017 г. территориальными делениями, которые использовались для статистики и в целях регионального развития.

НБС получает серьезную донорскую помощь от ЕС, Sida, системы ООН и других партнеров по развитию. В июле 2015 г. был учрежден Координационный совет по отраслевой помощи,

---

136 См. http://ec.europa.eu/eurostat/documents/52535/52745/835697_AGA_Report_GE_FINAL+18+04+2013.pdf/0fd16014-6fcd-4ace-9444-49dce7cfff9b.

137 Номенклатура территориальных единиц для статистики Республики Молдова была принята ПП № 570 от июля 2017 г.

который должен обеспечить координацию поддержки от доноров.

Остаются нерешенными следующие серьезные вызовы:

- устранение ряда недостатков статистического покрытия и получения статистических результатов, а именно отставания в получении результатов переписи населения 2014 г. В основном, такое отставание было вызвано слабой организацией переписи и ограниченной политической волей к ускорению обработки данных. Данные этой переписи были опубликованы лишь в начале 2017 года;
- отсутствие информации по Приднестровскому региону;
- преодоление ряда институциональных проблем, включая плохую координацию статистической системы между НБС и другими учреждениями, нынешний дисбаланс сил между мелкими самостоятельными единицами в пользу множества региональных отделений НБС, а также укрепление роли Статистического совета; и
- решение проблемы высокого коэффициента отсутствия ответов на ключевые инструменты статистических исследований, а также ограниченного доступа НБС к административным данным.

Глава «Статистика» вкратце

Законодательство в области статистики в целом отражает международные и европейские стандарты, а их практическое применение за последние годы ускорилось.

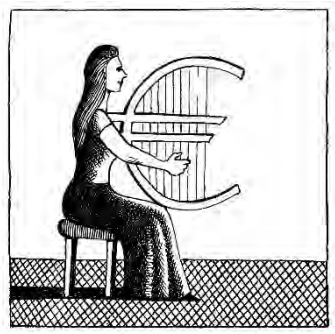
Национальное бюро статистики испытывает трудности в связи с финансовыми ограничениями и зависимостью от внешней помощи, а также слабой институциональной и информационно-коммуникационной базой.

Существуют ограничения в отношении данных о миграции и постоянном населении, экологии, бизнесе и региональной статистике, в том числе, и по Приднестровскому региону.

Часть III. Экономическое сотрудничество

14. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ И ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ

Макроэкономический контекст



После развала Советского Союза и обретения независимости, Молдова прошла через период одного из глубочайших и наиболее долгих экономических упадков из всех стран с переходной экономикой. Несмотря на экономический рост после 2000 г., ВВП Молдовы на душу населения все еще остается одним из самых низких среди стран Восточной Европы и СНГ.

Молдавская экономика начала восстанавливаться лишь в 2000 г., после огромных потерь в самом начале переходного периода после развала Советского Союза. Но затем по ней жестоко ударил мировой экономический кризис 2008–09 гг. В последующие годы экономика начала восстанавливаться, однако в начале 2014 г. по ней снова тяжело ударило крупное хищение в банковском секторе, которое нанесло урон в размере 16% ВВП, так что в 2015 г. экономика вновь вступила в фазу спада. Несмотря на то, что в 2016–2017 гг. отмечался благотворный макроэкономический подъем (с ростом почти на 4%), на общее состояние экономики все еще негативно влияют серьезные системные недостатки и управление.

В целом, экономическое развитие Молдовы за последние семь лет можно охарактеризовать как крайне нестабильное. За этот период наибольший рост в истории (9,4%) был зафиксирован в 2013 г., однако в 2012 и 2015 годах экономика испытала небольшой спад: -0,7% и -0,4%, соответственно. Такие колебания указывают на то, что экономика продолжает оставаться уязвимой. Сельское хозяйство все еще имеет

значительный удельный вес в ВВП (10%), однако этот сектор остается чувствительным к неблагоприятным погодным условиям. Как правило, в засушливые годы сельское хозяйство отрицательно сказывается на росте ВВП, а в удачные годы – наоборот. Следует также отметить, что впечатляющий рост ВВП более чем на 9% в 2013 г. был в большой степени обусловлен восстановлением темпов роста в сельском хозяйстве, случившимся после значительного спада в 2012 г.

На экономический рост также влияет динамика денежных перечислений из-за рубежа. Этот источник дохода вносит существенный вклад в потребление домохозяйств. Объем притока денежных переводов стабильно рос с 2010 по 2013 гг., однако в 2014-16 гг. негативные экономические явления в России сказались на перечислениях чрезвычайно плохо. Ситуация улучшилась лишь в 2017 г., когда объем переводов достиг 1,2 миллиарда евро, не дотянув, однако, до максимального уровня, зарегистрированного в 2008 г. (1,4 миллиарда евро). Молдова входит в десятку стран мира с наибольшей долей денежных переводов в ВВП. В 2017 г. они составляли 19,2% от ВВП.

Промышленный сектор содействует экономическому росту: с 2010 по 2017 гг. его доля в ВВП выросла с 12,8% до 14,6%. Благодаря низким затратам на оплату труда, продвинулись в развитии такие трудоемкие отрасли, как производство обуви, одежды или проводов. Тем не менее, большинство отраслей промышленности развиты слабо, а экономика испытывает серьезную нехватку технологического и человеческого потенциала, необходимого для более передовых отраслей. Существуют также риски, связанные с непредсказуемостью иностранных заказов, в особенности, в условиях возникающего в мировой экономике протекционизма.

К концу 2017 г. доля экспорта в ВВП выросла до 30%. При этом, после 2006 г. регион СНГ перестал быть важнейшим назначением молдавского экспорта, в то время как экспорт в ЕС увеличился. Это внесло свой вклад в усилия властей по диверсификации торговых партнеров в попытке компенсировать убытки, вызванные до сих пор действующими запретами на ввоз молдавских товаров в Россию.

Перспективы развития

В то время как 2010 год мог стать поворотным для молдавской экономики – страна вышла из кризиса, возобновился экономический рост, пришло новое «проевропейское» правительство, то, что последовало за всем этим, нельзя назвать обнадеживающим. За эти последние несколько лет коррупция стала ведущей темой по ощущениям населения и в общественных дискуссиях.[138] Вкупе с недостатками правовой системы и слабыми институтами, коррупция привела к крупному хищению в банковской сфере в конце 2014 г. Три банка, которым совокупно принадлежало около 35% молдавских банковских активов, обанкротились из-за мошеннической схемы кредитования, которая привела к потерям в размере 16% ВВП.[139] Это, в свою очередь, подорвало доверие населения ко всей банковской системе, выявило недостатки корпоративного управления и надзора в банковской системе, способствовало сильному обесцениванию национальной валюты и запятнало внешний имидж Молдовы. Были приостановлены финансовые отношения с главными партнерами по развитию.

В среднесрочном и долгосрочном плане на перспективы развития влияет ряд экономических, социальных и демографических вызовов. Снижение уровня формальной занятости и рост неформальной приводят к долгосрочным социальным вызовам. Кроме того, из-за неспособности экономики полностью задействовать молодое поколение в связи с ограниченными экономическими возможностями, возникают и демографические вызовы: данная категория населения имеет наибольшую склонность к миграции. Внутренние (гео)политические игры и частые противоречивые законодательные инициативы усугубили системные уязвимости. Избрание в 2016 году открыто пророссийского Президента вызвало замешательство в деловой среде относительно продолжения европейской экономической интеграции. Такое восприятие подкреплялось медленным темпом реформ, а также

[138] См. Индекс восприятия коррупции организации «Transparency International» и рейтинг этики и коррупции в Докладе о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума.

[139] Убытки от кредитов и упущенных процентов составили 16% ВВП, по данным Итогового отчета компании «Kroll», подготовленного для Национального Банка Молдовы в апреле 2015 г. (http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf).

рядом инициатив, противоречащих Повестке дня Соглашения. Ряд законодательных инициатив был жестко раскритикован значительной частью гражданского общества и иностранных партнеров (к примеру, налоговая амнистия, предоставление молдавского гражданства в обмен на инвестиции, декриминализация экономических преступлений, низкая прозрачность закупок электричества, и прочие). Как результат, в последующие несколько лет была отмечена тенденция к сокращению масштабов инвестиционной деятельности, а финансовая поддержка со стороны партнеров по развитию стала нестабильной из-за отсутствия прогресса в выполнении условий предоставления помощи.

На 2018 г. даются благоприятные прогнозы относительно экономического роста: в пределах 4-5%.[140] В основе их лежит предположение, что год будет удачным для сельского хозяйства. Внешняя бюджетная поддержка, в частности, со стороны ЕС, будет продолжать поощрять государственные инвестиции, а выросший объем перечислений из-за границы положительно скажется на потреблении домашних хозяйств. С другой стороны, экономика будет продолжать расти ниже своего потенциала. Это будет происходить, по меньшей мере, по двум причинам. В первую очередь, остается высокой степень неопределенности, которая в настоящее время влияет на корпоративные инвестиционные решения, в особенности, на фоне парламентских выборов, запланированных в феврале 2019 г. Все это будет тормозить рост банковского кредитования: как из-за низкого спроса со стороны компаний, так и из-за ограниченного предложения. Стремясь следовать «Базельским принципам III», банки также будут неохотно брать на себя риски. Во-вторых, ограничения конкурентоспособности будут продолжать отрицательно влиять на экспорт.

Таблица 14.1 Основные экономические показатели Республики Молдова

	2011 г.	**2012 г.**	**2013 г.**	**2014 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**2017 г.**
Рост ВВП (%)	6,8	-0,7	9,4	4,6	-0,5	4,1	4,5
Среднегодовая инфляция,	7,7	4,6	4,6	5,1	13,6	2,4	7,3

[140] См. «Moldova Economic Growth Analysis, XVIIth edition: Conclusions of the economic year 2017 and forecasts for 2018» (Анализ экономического роста в Молдове, XVII-й выпуск: выводы по 2017 г. и прогнозы на 2018 г.), «Expert-Grup», 2017 г.

(%)							
Бюджетный дефицит (% ВВП)	-2,4	-2,2	-1,8	-1,7	-2,2	-1,7	-2,7
Внешний долг (% ВВП)	77,0	82,2	83,6	82,5	97,9	97,7	85,8
Текущий счет (% ВВП)	-11,2	-6,8	-5,0	-3,7	-5,7	-4,2	-7,5

Источники: ЕБРР, НБС и НБМ.

Положения Соглашения и финансовая помощь ЕС

Соглашение об ассоциации содержит короткий и простой текст о макроэкономическом сотрудничестве. Он предусматривает регулярный диалог по вопросам макроэкономической политики. Молдова будет стремиться к постепенному сближению своих экономических и финансовых нормативных документов с европейскими, заботясь в то же время о проведении здоровой макроэкономической политики (ст. 24), однако в Соглашении нет никаких сроков или точных ссылок на европейское законодательство.

Удивительно, что в тексте Соглашения нет ничего о важном финансовом сотрудничестве между Молдовой и ЕС и европейскими финансовыми институтами, а именно о макрофинансовом займе и грантах от Европейской Комиссии, дальнейшем грантовом вливании из бюджета ЕС и инвестиционном финансировании со стороны Европейского Инвестиционного Банка (ЕИБ) и Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР). Строго юридически, эти направления деятельности не берут свое начало в тексте Соглашения, но они очень важны в качестве дополнительной помощи и финансового обеспечения выполнения данного Соглашения.

Регулярные гранты из европейского бюджета рассчитаны на период 2014–17 гг., на сумму в пределах 335–410 миллионов евро. Они будут направлены на поддержание повестки реформ, принятой Молдовой, и примут форму финансового и технического сотрудничества.[141] В период 2014–20 гг. планируется

[141] См. Меморандум о взаимопонимании между Европейской Комиссией и Республикой Молдова «Единая рамочная программа ЕС для поддержки Республики Молдова (2014-2017 гг.)».

выделить около 610–746 миллионов евро, с дополнительными выплатами, которые будут зависеть от успешного продвижения по пути «углубленной и устойчивой демократии» и выполнения согласованных реформ. Целевые ассигнования в рамках данного финансирования показаны в Таблице 14.2.

Таблица 14.2 Бюджетная помощь ЕС Молдове, по отраслям, 2014–20 гг.

Сектор вмешательства	**Планируемая сумма (% от общей)**
Реформа публичного управления	30
Развитие сельского хозяйства и сельской местности	30
Реформа полиции и пограничного контроля	20
Наращивание потенциала и институциональное строительство	15
Гражданское общество	5

В течение 2017 г. Европейская комиссия оценивала уровень выполнения условий для предоставления Молдове программ прямой бюджетной поддержки. Из-за отсутствия прогресса в сфере судебных реформ был отменен транш для поддержки сектора юстиции в размере 28 миллионов евро. Тем не менее, в ходе Саммита Восточного партнерства, прошедшего в ноябре 2017 г., Молдова и ЕС подписали Соглашение о финансовой помощи в размере 100 миллионов евро, 60 миллионов из которых будут предоставлены в виде кредита, а 40 миллионов – в виде гранта. Данная поддержка будет предоставлена в течение следующих двух лет, тремя траншами, при условии выполнения 28 условий, связанных с отраслевой политикой. На этом же саммите ЕС предложил продолжить оказывать бюджетную поддержку по четырем программам на общую сумму 21,5 миллиона евро: для реформы полиции, реформ государственной финансовой политики, осуществления либерализации визового режима, а также для развития сельского хозяйства и сельской местности (ENPARD).

Помимо этого были установлены политические условия получения финансовой помощи, в частности, касающиеся избирательной системы, верховенства закона и прав человека. В своих Заключениях от февраля 2018 г. Совет ЕС отмечает, что

сожалеет о том, что в новом избирательном законодательстве не были учтены ключевые рекомендации Венецианской комиссии.

Кроме того, из европейского бюджета финансируется Инвестиционная программа добрососедства. Ее средства, как правило, идут на софинансирование инвестиционных проектов совместно с ЕИБ, ЕБРР и отдельными финансовыми организациями из государств-членов ЕС. Средства в рамках этой инвестиционной программы выделяются на выполнение финансовых условий инвестирования, необходимого для выполнения положений УВЗСТ, а также на исследование новых торговых возможностей. Например, в 2015 г. Программа выделила грант в размере 2 миллиона евро, чтобы привлечь заём в размере 75 миллионов от ЕИБ на модернизацию молдавского винодельческого сектора. Еще 4,5 миллиона евро были выделены, чтобы привлечь кредиты ЕБРР на сумму 22 миллиона евро на осуществление устойчивых проектов повышения энергетической эффективности, в т. ч. на строительство установки для производства биогаза.

Европейский Инвестиционный Банк является крупнейшим инвестором в Молдове, и к настоящему моменту уже предоставил Молдове кредиты и инвестиции на общую сумму 282 миллионов евро. Самый крупный проект был начат в 2014 г., сумма кредита составляет 120 миллионов евро. Кредит был предоставлен организации «Fruit Garden of Moldova» («Фруктовый сад Молдовы»), которая будет финансировать проекты большого числа микро-, малых и средних предприятий садоводческого сектора.

ЕБРР, в свою очередь, стал еще более крупным инвестором в Молдове, выделив к настоящему моменту средства на финансовое участие в 122 проектах на сумму 1,25 миллиарда евро. Самые большие суммы этой инвестиции были направлены на развитие инфраструктуры и в энергетический сектор. ЕБРР также занимается проектами, которые должны помочь Молдове развить экспорт товаров с добавленной стоимостью, особенно в сфере обрабатывающей промышленности и агробизнеса, учитывая не только новые открывающиеся возможности, но и потребность в повышении конкурентоспособности в свете УВЗСТ.

На конец 2017 г. ЕБРР утвердил новую стратегию для Молдовы на 2017–2022 гг. Вот некоторые из важнейших приоритетов ЕБРР на следующие пять лет: восстановление прозрачности банковской системы, финансирование развития

инфраструктуры сектора возобновляемой энергетики и реструктуризация банковского сектора. В октябре 2017 г. ЕБРР решил стать владельцем контрольного пакета акций в одном из крупнейших банков страны (КБ «Victoriabank»).

Как уже отмечалось, крупное хищение нанесло удар по молдавскому банковскому сектору в 2014–15 гг., поставив под удар финансовую стабильность страны. Три крупнейших банка – «Banca de Economii», «Banca Sociala» и «Unibank» – были уличены в проведении теневых операций в размере 1 миллиарда долларов, что вынудило центральный банк предоставить им срочные займы на сумму до 12% ВВП. Похоже, что благодаря новому соглашению о финансировании, подписанному с МВФ в 2016 г. и связанному с различными законодательными поправками и институциональными реформами, банковский сектор начинает медленно восстанавливаться от последствий кризиса. Тем не менее, в области расследовании банковского мошенничества и возврата денег, украденных из трех банков, прогресс идет медленно.

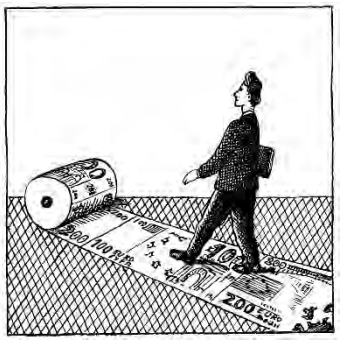
Глава «Макроэкономический контекст и финансовая помощь» вкратце

Молдавская экономика начала восстанавливаться лишь в 2000 г., после огромных потерь в самом начале переходного периода после развала Советского Союза.

Но затем по ней жестоко ударил мировой экономический кризис 2008–09 гг. В последующие годы экономика начала восстанавливаться, однако в начале 2014 г. по ней тяжело ударило крупное хищение в банковском секторе, которое нанесло урон в размере 16% ВВП, так что в 2015 г. экономика вновь вступила в фазу спада.

Несмотря на то, что в 2016–2017 гг. отмечался благотворный макроэкономический подъем, на общее состояние экономики все еще негативно влияют серьезные системные недостатки в управлении.

ЕС оказывает Молдове значительную финансовую помощь, в т. ч. в виде бюджетных грантов и крупных инвестиций от ЕИБ и ЕБРР. В 2017 году было заключено соглашение с ЕС на получение нового пакета финансовой помощи в размере 100 миллионов евро. Для ее получения нужно будет выполнить политические условия.



15. ФИНАНСОВЫЕ УСЛУГИ

В Соглашении предусмотрено всеобъемлющее принятие Молдовой европейской нормативно-правовой системы в банковской сфере, в страховании и на рынке ценных бумаг, при условии, что в стране будет принят весь комплекс законов ЕС, по крайней мере, в долгосрочной перспективе. Это необходимо для того, чтобы сделать финансовые рынки безопасными и эффективными для потребителей. Индустрия финансов должна стать стабильно здоровым сектором национальной экономики и получить открытый доступ на европейские рынки, повышая тем самым свою конкурентоспособность и шагая в ногу со временем.

Положения Соглашения

Общие положения. Соглашение обязывает Молдову к постепенному приведению своих положений о финансовом рынке к совместимости с европейскими положениями о банковском деле, страховании, ценных бумагах и управлении активами. Необходимо провести сближение с огромным количеством европейских законов – с 39 директивами и положениями, а также с рекомендациями (см. перечень в приложении XXVIII-A), при этом самая большая отсрочка в выполнении этих задач – три года. Однако базовых положений среди них, имеющих системную важность, гораздо меньше, а многие другие являются всего лишь техническими положениями по внедрению базовых.

Национальный режим. В целом, Соглашение предусматривает возможность введения национального режима для создания и трансграничного предоставления услуг, что

означает, что каждая из сторон предоставляет операторам другой стороны не менее благоприятный режим, чем для своих собственных операторов. Это соответствует стандартным принципам ВТО /ГАТС, по которым, однако, национальный режим применяется только после того, как поставщик услуг входит на рынок на законных основаниях. Кроме того, приняты подробные положения, упрощающие «временное пребывание» ведущих специалистов и поставщиков услуг. Тем не менее, отдельные страны-члены ЕС все еще сохраняют за собой многочисленные специальные оговорки (они перечислены в приложении XXVII-B). Хотя многие из этих оговорок могут быть малозначительными, все же они затрудняют и ограничивают открытость соответствующего рынка.

Доступ на рынок. В Соглашении нет никаких специальных положений об условиях доступа на рынок для организаций. Что же касается трансграничного предоставления услуг, то по условиям ст. 210, обязательства сторон по открытию доступа на рынки прописаны в приложениях XXVII-B и XXVII-F к Соглашению. В выполнении обязательств по открытию доступа на рынки используется подход на основе позитивного списка, в соответствии с ГАТС.

Международные стандарты. В то же время, ст. 243 Соглашения призывает Молдову «приложить максимальные усилия» и применить, среди прочих, следующие международно-признанные стандарты:

- «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора» (Базельские принципы),
- «Основные принципы страхования» Международной ассоциации органов страхового надзора,
- «Задачи и принципы регулирования ценных бумаг» Международной организации комиссий по ценным бумагам,
- Договор ОЭСР об обмене информацией по налоговым вопросам,
- Заявление стран G20 о прозрачности и обмене информацией в налоговых целях, и
- Сорок рекомендаций ФАТФ (целевой группы по финансовым мероприятиям) по противодействию отмыванию денег и девять специальных рекомендаций ФАТФ по противодействию финансированию терроризма.

Банки – требования к капиталу. Мировой финансовый кризис, коллапс или близость к коллапсу крупнейших банков системного значения привели к радикальному ужесточению требований к капитальным резервам в банковских системах. Ниже перечислены главные законы ЕС, попавшие в Соглашение, с дальнейшими поправками к ним:

- Директива 2006/49/ЕС от 2006 г. о достаточности собственного капитала инвестиционных компаний и кредитных организаций, на смену которой пришел Регламент 2013 г. (ЕС) 575/2013 о пруденциальных нормах для кредитных организаций и инвестиционных компаний; и
- связанная с ней Директива 2006/48/ЕС от 2006 г. о деятельности кредитных организаций, на смену которой пришла Директива 2013/36/ЕС от 2013 г. о доступе к деятельности кредитных организаций и пруденциальном надзоре за кредитными организациями и инвестиционными компаниями.

Содержание этих директив вводит в европейское законодательство самые последние мировые стандарты в такой области, как достаточность банковского капитала, также известной как «Базельские принципы».[142] В новых текстах сочетаются директивы, которые оставляют странам-членам ЕС некоторое пространство для маневра в отношении порядка выполнения этих положений, и нормативные положения, которые в европейском законодательстве подлежит непосредственному применению, а в данном случае в точности указывают различные требования к гармонизации.[143] В то время как базовое требование к минимальной сумме капитала (8%)

[142] «Базельские принципы I» стал первым сводом банковских норм на международном уровне, согласованным и составленным Банком международных расчетов (расположенным в Базеле), а Базельские принципы III – это его самая последняя версия, в которой были учтены необходимые изменения в свете финансового кризиса 2009 года. Несмотря на международный характер этих норм, ЕС внес их в свое законодательство, сделав их строго оперативными и обязательными.

[143] О подробном анализе новых законов см. Karel Lannoo (ed.), «The Great Financial Plumbing: From Northern Rock to Banking Union» («Устранение великой финансовой протечки: от «Northern Rock» к Банковскому Союзу»), Брюссель и Лондон: CEPS и Rowman & Littlefield International, 2016.

остается неизменным (как в «Базельских принципах I» и в директивах 2006 г.), было введено более строгое определение капитала и были введены дополнительные требования к резервам, предусматривая, фактически, следующий режим (по «Базельским принципам III» и новым законам 2013 г.):

- минимальное требование к капитальному резерву в размере 8%, плюс…
- буфер сохранения капитала в размере 2,5%,
- антициклический буфер капитала в размере от 0 до 2,5%,
- буфер капитала для системно важных институтов от 0 до 3,5%, и
- буфер системных рисков от 0 до 3 или 5%.

Как результат, в зависимости от специфики отдельных банков, требования фактически могут удваиваться. В то же время, малые и средние банки могут вообще освобождаться от дополнительных требований. Эти требования к капитальным резервам следуют очень сложным методам определения и расчета, которые занимают львиную долю в содержании указанных актов. Есть также новые требования к ликвидности для покрытия стрессовых состояний.

Правила бухгалтерского учета. Перечислены четыре директивы по бухгалтерскому учету (см. приложение XXVIII-2), в которых содержатся очень подробные технические детали.

Страхование. Основополагающим актом, регулирующим индустрию страхования, является Директива 2009/138/ЕС об открытии и ведении бизнеса по страхованию и перестрахованию, также известная как «Финансовая состоятельность II» ('Solvency II'). Это основополагающий документ с подробными правилами в отношении поведения в данной индустрии, осуществления надзорных функций в ней и ее состоятельности. Молдове дается семь лет на то, чтобы привести свои законы в соответствие с этой директивой. Как видно, выполнение директивы «Финансовая состоятельность II» является большим вызовом для Молдовы, и на это уйдет достаточно много времени. Приводятся и более узкие законы, например, об ответственности владельцев транспортных средств.

Ценные бумаги (MiFID, Директива о рынках финансовых инструментов). Евросоюз установил всеобъемлющий нормативно-правовой режим для проведения инвестиционных сделок фондовыми рынками, другими трейдерскими системами и инвестиционными компаниями, введя единую авторизацию,

позволяющую инвестиционным компаниям вести бизнес в любом уголке ЕС. Главным законом является Директива 2004/39/ЕС о рынках финансовых инструментов (MiFID), дополненная затем Директивой 2006/73/ЕС, по условиям которой Молдова должна полностью соответствовать через семь лет. На данный момент эти законы были заменены Директивой 2014/65/ЕС (MIFID II), которая вступила в силу в ЕС в январе 2018 г. MIFID II – это исключительно сложный документ, регулирующий различные инструменты финансового инвестирования. Ниже мы вернемся к вопросу о том, стоит ли Молдове проводить сближение с этой директивой.

Инвестиционные фонды (UCITS). В Евросоюзе базовый закон для инвестиционных фондов был пересмотрен в 2009 г., сразу после инвестиционного скандала с Бернардом Мэдоффом в 2008 г. Нормативное положение этого закона о коллективных инвестициях в переводные ценные бумаги (UCITS) приведено в приложении XXVIII-A. Данный рынок вырос до внушительных размеров в ЕС. Но этот текст был еще раз подвергнут значительному пересмотру (2014/91/ЕС), в связи с чем возникает вопрос о необходимости внесения изменений в положения Соглашения.

Производные финансовые инструменты. Евросоюз ввел комплексные правила, регулирующие производные финансовые инструменты, в регламенте о внебиржевых производных инструментах, центральных контрагентах и торговых репозитариях. Регламент известен также как «EMIR» (Регламент (ЕС) 648/2012). Это был прорыв, давший Евросоюзу возможность выполнить обязательства перед «большой двадцаткой» G20 по внебиржевым производным инструментам (деривативам), договоренности о которых были достигнуты на Питтсбургском саммите в сентябре 2009 г. В Регламенте предусмотрено, чтобы информация обо всех европейских сделках с деривативами передавалась в торговые репозитарии и была доступной для надзорных органов.

Перспективы реализации

Нынешнее устройство и состояние молдавских финансовых рынков. Финансовый рынок Республики Молдова все еще остается в неразвитом состоянии. Банковский сектор узок и препятствует росту национальной экономики. Банки продолжают занимать доминирующее положение в финансовой

системе. Услуги финансового посредничества достигли 25,8% в 2016 г. (для сравнения – 36% в 2014 г.), что выразилось в доле преимущественно банковского кредитного портфеля в ВВП. Такое существенное сокращение было вызвано крупным банковским мошенничеством в 2014 г. (о котором подробнее рассказывается ниже). Более строгие требования к оценке кредитов и введение дополнительных условий привели к снижению готовности большинства банков идти на риск. Это также стало причиной того, что спрос на финансирование переместился в небанковский финансовый сектор, особенно в компании по микрофинансированию и лизинговые компании, кредитные портфели которых за последние два года выросли примерно на 30%. Международные партнеры по развитию остаются важным источником льготного финансирования для внутренней кредитной экспансии. Совокупные активы финансового сектора составляют 60% ВВП, а на долю банков приходится около 90% всех активов сектора. Остальные активы финансового сектора, в основном, представлены сегментами страхования (около 4%) и микрофинансирования (6%).

Банковский сектор. До недавнего времени в Молдове сохранялась достаточно здоровая основа банковской системы. Но в 2014 г. огромная финансовая афера жестоко подорвала репутацию системы и дорого обошлась экономике страны (см. Вставку 15.1).

Национальный банк Молдовы (НБМ) был создан в 1991 г. Это самостоятельное юридическое лицо, подчиняющееся только парламенту страны. НБМ осуществляет регулирование и надзор за деятельностью банков в стране и определяет национальную политику в области валютного менеджмента и обмена. НБМ выдает лицензии коммерческим банкам, операторам платежных услуг, обменной валютной кассе, ее филиалам и обменным валютным пунктам гостиниц. На данный момент требования к лицензированию банков содержат минимальные пороги для капитала первого порядка и капитального покрытия активов с различной степенью риска; соответствующие пороговые суммы были подняты до 200 миллионов леев в конце декабря 2012 г. (со 100 миллионов леев в 2008 г.) и до 16% в конце июля 2012 г. (с 12%).

В конце октября 2017 г. в Молдове действовали 11 банков, в том числе четыре филиала иностранных банков и финансовых групп, а остальные семь созданы с участием иностранного

капитала. Один из таких инвесторов – это «Banca Transilvania», один из крупнейших банков Румынии, в числе акционеров которого находится и ЕБРР. В ноябре 2017 г. этот банк заявил, что получил разрешение НБМ на приобретение 100% капитала «Victoriabnk».

Банковский сектор остается относительно сконцентрированным; четыре самых крупных банка («Moldova Agroindbank», «Moldindconbank», «Mobiasbanca» и «Victoriabank») владеют более 77% всех банковских активов.

На данный момент пруденциальные требования к банкам в целом соответствуют «Базельским принципам I», менее сложным по сравнению со вторым и третьим поколением Базельских принципов. Ожидается, что ситуация начнет меняться в 2018 г., после вступления в силу нового закона о деятельности банков, согласно Соглашению об ассоциации. Так, Соглашение об ассоциации привносит новые правила регулирования рынка капитала. Таким образом, Молдове за три года придется транспонировать положения Директивы ЕС 2006/49/ЕС о достаточности капитала инвестиционных и кредитных организаций. Одним из главных действий будет транспонирование в национальное законодательство положений Базельских принципов III о лицензировании банков, регулировании банковской деятельности и надзора за ней. С этой целью в 2017 г. был принят Закон о деятельности банков.[144] Его задачи: укрепить законодательную базу, применяемую к пруденциальному надзору за банками (в отношении требований к капиталу во избежание банкротства, ликвидности и т. д.).

Основная задача на данный момент – дать ход процессу продажи акций ряда банков и страховых компаний, в том числе, B.C. «Moldindconbank», B.C. «Moldova-Agroindbank», S.A. «Moldasig», S.A. «Asito», и т. д. Однако, были выполнены еще не все условия для привлечения высококачественных стратегических инвесторов, а в Закон о рынке капитала будут внесены поправки, касающиеся усовершенствованных процедур продажи акций нового выпуска. Тот факт, при этом, что отдельные иностранные банковские группы (такие как «Banca Transilvania») приняли решение инвестировать в банки, на которые распространяется специальный режим контроля или управления, является важным признаком улучшения ситуации.

[144] См. Закон № 220 от 6 октября 2017 о деятельности банков

Вставка 0.1 Банковское мошенничество 2014 г.

Хотя в течение первых двадцати лет своей независимости банковская система Молдовы оставалась достаточно стабильной и неплохо справилась с региональным и глобальным финансовым кризисом, в 2014 г. по ней был нанесен тяжелый удар серией сомнительных «мегасделок». К концу года три важнейших банка в системе, на которые приходилось 35% всех банковских активов, обанкротились в результате резкого ухудшения их финансового состояния. Над банками был установлен специальный административный режим. В ноябре и декабре 2014 г. НБМ открыл срочные кредитные линии для этих трех банков на сумму 9 434 миллиона леев (500 миллионов евро) в целях стабилизации финансовой системы. Затем, в марте 2015 г., последовал еще один заём в размере свыше 5 миллиардов леев (250 миллионов евро). Кредиты были выданы по льготным процентным ставкам и под государственную гарантию, а срок их погашения был продлен на неопределенный период.

Когда эти займы не были погашены, было решено ликвидировать все три банка. Пока неясно, кто вернет кредиты, выданные Нацбанком. В 2015 г. началось интенсивное расследование, но так и не было установлено, кто же стоял за этим мошенничеством. Несмотря на меры, принятые для ускорения процесса расследования банковского мошенничества, за последние три года он не дал никаких конкретных результатов. Похищенные средства возвращаются посредством ликвидации трех декапитализированных банков и продажи их активов. Было принято решение запустить межведомственную платформу для надзора и контроля за состоянием расследования банковского мошенничества и возврата похищенных активов.[145] Тем не менее, в открытом доступе не имеется никаких данных о заседаниях, решениях или результатах деятельности такой платформы. Был продлен договор с компанией расследований «Kroll», которая работает над поиском и возвратом активов, приобретенных на похищенные средства. Согласно регулярно публикуемым информационным бюллетеням, большая группа компаний совместно разработала схему по обманному получению денежных средств у нескольких банков, путем оформления подозрительных

[145] В состав платформы должны входить представители Парламента, Правительства, НБМ, Генеральной прокуратуры, НЦБК, НКФР и прочих учреждений.

кредитов. Подробности этой схемы должны быть представлены в 2018 г. в давно ожидаемом отчете «Kroll 2».

ЕС, МВФ и другие партнеры настаивают на ускорении расследования и осуждении виновных, о чем говорится и в самом последнем соглашении о макрофинансовой помощи со стороны МВФ и ЕС.

Небанковские ссудо-сберегательные организации. Национальная комиссия по финансовым рынкам (НКФР) осуществляет регулирование и надзор за большинством финансовых услуг в небанковском сегменте, на рынке ценных бумаг, страхования, негосударственных пенсионных фондов и бюро кредитной истории. Комиссия НКФР была создана в августе 2007 г., став преемницей нескольких предыдущих ведомств. Ждет своего принятия законопроект о создании единой основы для регулирования и надзора за небанковской финансовой деятельностью, включая микрокредитование и финансовый лизинг. По состоянию на конец 2014 г., комиссия осуществляла надзор за 240 ссудо-сберегательными ассоциациями и более 100 микрофинансовыми организациями. На долю последних приходится около 60% небанковских кредитных активов.

В отношении гармонизации с директивами ЕС в небанковском секторе ссудо-сберегательных организаций, в течение трех лет после вступления в силу Соглашения об ассоциации Молдова должна выполнить положения Директивы 2006/48/ЕС об организации и ведении деятельности кредитных организаций.

Рынок ценных бумаг. Молдавский рынок капиталов все еще находится в зачаточном состоянии. В торговле участвуют только акции и облигациями. Механизмы торговли деривативами и государственными ценными бумагами (на вторичном рынке) еще только предстоит создать. Механизм торговли государственными ценными бумагами находится на стадии реализации. Большинство сделок относились к процедуре приватизации. В 2016 г. вырос объем операций как на первичном, так и на вторичном рынках. Так, акций было выпущено на 441,97 миллионов леев (20 миллионов евро), то есть в два раза больше, чем в 2015 г. На вторичном рынке наблюдалось удвоение объема операций с ценными бумагами (с 648,5 миллионов леев до 1137,3 миллионов леев).

В принципе иностранные компании и физические лица пользуются национальным режимом на рынках ценных бумаг. В Молдове нет никаких ограничений в отношении иностранных инвестиционных портфелей. Инвестиционные фирмы из ЕС могут работать в качестве «признанных лиц» на молдавском рынке, без выдачи им лицензий НКФР.

Что касается нормативно-правовой базы, в последнее время Молдова предприняла ряд шагов по приведению своего законодательства, регулирующего первичный и вторичный рынок капитала, в соответствие с требованиями ЕС. Новый закон о рынке капитала, вступивший в силу в сентябре 2013 г., транспонировал некоторые актуальные директивы ЕС, включая Директиву о рынках финансовых инструментов (2004/39/ЕС) и Директиву (2004/109/ЕС) о гармонизации требований к обеспечению прозрачности информации об эмитентах, чьи ценные бумаги допущены к торговле на регулируемых рынках. НКФР в настоящее время находится в процессе утверждения подзаконных актов, которые, среди прочего, будут регулировать деятельность инвестиционных компаний, организаций коллективного размещения ценных бумаг, компенсационных фондов инвесторов, публичный выпуск новых акций, сделки по покупке всего акционерного капитала и инфраструктуру рынка капиталов.

Остается вопрос пересмотра обязательств по сближению, предусмотренных Соглашением об ассоциации, в соответствии с новым законодательством ЕС. В последние годы, после кризиса 2008 г., проводился фундаментальный пересмотр нормативных актов ЕС. Один из примеров – вступление в силу в январе 2018 г. директивы MIFID II, распространяющейся на широкий круг рынков ценных бумаг. MIFID II повсеместно считается самым непростым и обременительным нормативным актом в области финансовых рынков, подходящим лишь для наиболее сложных рынков ценных бумаг. Без сомнения, Молдове не стоит спешить брать на себя обязательства, связанные с этой директивой.

Страхование. **На конец** октября 2017 г. на молдавском страховом рынке работало 16 страховых компаний, 14 из которых специализируются на других видах страхования, кроме страхования жизни, а 1 – на универсальном страховании, а также многочисленные страховые брокеры и агенты, действующие как юридические лица. В 2016 году валовая сумма страховых премий достигла 1 381 миллиона леев (69 миллионов евро), поднявшись с

1 203 миллионов леев в 2014 г. (63 миллионов евро). Ведущий объект страхования – транспортные средства. Концентрация рынка высока: на пять самых крупных страховых компаний приходится около 67% валовой суммы страховых премий за 2016 г.

Правовое сближение с европейской директивой «Solvency II» («О состоятельности» II), по страхованию и перестрахованию, запланировано осуществить в течение семи лет со дня вступления в силу Соглашения. Такая существенная отсрочка отражает тот факт, что для реализации «Solvency II» требуется учитывать риски при расчете минимальных требований к капиталу для поддержания состоятельности страховых компаний, что будет затруднительно выполнить в условиях страхового рынка Молдовы без предварительной капитализации рынка. Положения директив, относящиеся к страхованию ответственности владельцев транспортных средств, страховому посредничеству и снятию страхового надзора, должны быть выполнены в течение трех лет со дня вступления в силу настоящего Соглашения. В этой связи в 2018 г. планируется начать всеобъемлющий процесс реформ в небанковском финансовом секторе, который также подразумевает транспонирование таких директив в национальное законодательство. Так, надлежит разработать и принять новый закон о страховании и подзаконные акты для данной отрасли. Нормативная база будет регулировать рейтинговые агентства или нормативные акты, связанные с рынком капитала.

Перспективы и приоритеты реформы и сближения. Финансовый сектор является одним из главных секторов для сотрудничества по Соглашению об ассоциации в целях продвижения рыночной экономики, даже несмотря на то, что Европейский Союз не предоставляет Молдове, немедленно или безусловно, всеобъемлющий доступ на рынок финансовых услуг. Процесс правового сближения является обязательным условием для открытия доступа на рынок ЕС. Однако, как уже было сказано выше, в Молдове достаточно развит лишь банковский сектор финансового рынка. Поэтому внедрить международные стандарты в малоразвитых или практически неразвитых областях было бы весьма затруднительно. Однако, рано или поздно, необходимо выполнить эти задачи, чтобы создать функциональную рыночную экономику.

Процесс транспонирования европейских актов, которые должны были быть включены в национальное законодательство к сентябрю 2017 г., шел не совсем по графику. Тем не менее, несколько законодательных актов были приняты или находятся в процессе принятия, транспонируя, таким образом, ряд наиболее важных действий, предусмотренных Приложением XXVIII-A Соглашения об ассоциации. Сюда относятся Директива 2005/60/ЕС о предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег или финансирования терроризма, Директива 2006/49/ЕС о достаточности капитала инвестиционных и кредитных организаций и Директива 2006/48/ЕС об организации и ведении деятельности кредитных организаций.

На данный момент, документ стратегического планирования для 27 директив и регламентов, перечисленных в Приложении XXVIII-A Соглашения об ассоциации – это Национальный план действий по внедрению Соглашения об ассоциации ЕС-Молдова (утвержден Постановлением правительства № 1472 от 30 декабря 2016 г.). В этом плане, однако, отражены все области применения Соглашения, без конкретных уточнений по финансовой части.

Задержки в процессе сближения были вызваны постоянным политическим кризисом в стране, не говоря уже о масштабной банковской афере. Все эти факторы вынудили ЕС и других иностранных партнеров приостановить новую финансовую помощь Молдове. В связи с этим, банковский сектор стал основной темой, которую все иностранные доноры обсуждали с молдавскими властями, прежде чем возобновить с ними сотрудничество. Новое Соглашение с МВФ[146] предусматривает быстрое улучшение системы управления и надзора в финансовом/банковском секторе, а также достижение полной прозрачности структуры акционеров коммерческих банков к середине следующего года.

Кроме того, выводы, сделанные по итогам третьей встречи Совета по ассоциации, прошедшей в марте 2017 г. между ЕС и Молдовой, подчеркнули необходимость всеобъемлющего, непредвзятого и эффективного расследования банковского

[146] См. Экономическую программу с Республикой Молдова, утвержденную 7 ноября 2016 г., https://www.imf.md/press/SR_finpub_CR16343.pdf

мошенничества 2014 года. ЕС подчеркнула важность решительных и прозрачных действий, направленных на то, чтобы привлечь к ответственности всех причастных лиц и пролить свет на использованные схемы в ходе открытых судебных заседаний.[147]

Глава «Финансовые услуги» вкратце

До недавнего времени банковская и финансовая система Молдовы, несмотря на свою недоразвитость, четко справлялась со своими базовыми функциями.

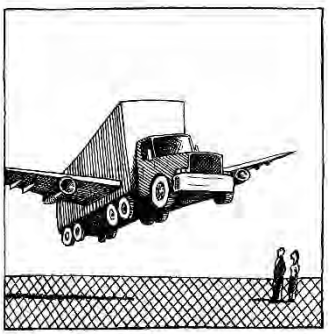
Однако, в самом начале работы по выполнению Соглашения об ассоциации, по финансовому сектору был нанесен чудовищный удар банковской аферой, раскрытой в 2014 году, в результате которой три крупнейших банка обанкротились. Расследование данного мошенничества продвигается, но медленно. В целом, данный эпизод выявил самые серьезные недостатки в управлении молдавской экономикой.

В Соглашении об ассоциации предусмотрено всеобъемлющее сближение с нормативно-правовыми требованиями ЕС, в основном, в течение трех лет. Однако весь этот процесс также разворачивается с большим трудом.

Широкий процесс реформ и восстановления банковской системы сосредоточен на трех аспектах: i) сближение со стандартами Базельских принципов III; ii) укрепление регулирования и надзора в сфере небанковского финансового рынка и iii) приведение общей системы финансовой отчетности в соответствие с нормами ЕС.

Значительная часть законодательства ЕС чрезвычайно сложна, особенно последние версии документов, такие как MIFID II. Таким образом, не стоит спешить обновлять и расширять обязательства Молдовы в этом отношении.

[147] См. Совместное заявление по итогам третьей встречи Совета по ассоциации между Европейским Союзом и Республикой Молдова http://www.consilium.europa.eu/ro/press/pressreleases/2017/03/31/statement-eu-moldova/



16. ТРАНСПОРТ

С самых первых дней процесса европейской интеграции транспорт стал одной из главных отраслей внутреннего рынка. Как результат, в ЕС появился очень солидный корпус законов и политик в данной области. УВЗСТ стремится расширить и укрепить сотрудничество молдавского транспортного сектора с ЕС и тем самым способствовать ведению эффективной, безопасной и надежной деятельности в сфере транспорта, а также достижению большей оперативной совместимости транспортных систем. Это совершенно необходимо сделать, чтобы помочь молдавской промышленности интегрироваться в европейские торговые сети и усилить контакты между людьми.

Положения Соглашения

УВЗСТ предполагает постепенную либерализацию дорожного, и железнодорожного транспорта, внутренних водных путей сообщения и смешанных видов транспорта, а также сближение со многими европейскими стандартами в этой связи (приложения X и XXVIII-D). Что касается авиатранспорта, то эти правила прописаны в Договор об общем воздушном пространстве (САА), подписанном ЕС и Молдовой в 2012 г. Из всех видов транспорта, для связи с ЕС наземный и авиатранспорт являются самыми важными.

Дорожный транспорт. Этот вид транспорта является экономически наиболее востребованным в отношениях между ЕС и Молдовой, поэтому потребует к себе наиболее пристального внимания. Компании, занимающиеся грузо- и пассажирскими перевозками, операторы и водители из Молдовы должны полностью соответствовать нормативно-правовым требованиям ЕС (acquis), если собираются «кататься» по Европе. Грузовые

автомобильные перевозки представляют собой сложный случай, так как выход на европейский рынок для них сопряжен с очень подробно разработанными квотами и разрешениями. Их выдачей занимаются государства-члены на своем местном уровне, так как боятся, что их рынки заполонят дешевые молдавские транспортировщики.[148] Согласно УВЗСТ, восемь государств-членов представили свои возражения по поводу полной либерализации дорожного транспорта в отношениях с Молдовой.

Тем не менее, Молдова согласилась сблизить свое законодательство с нормативами ЕС в сфере дорожного транспорта в течение строго отведенного срока. Так, немедленный приоритет следует отдать европейским правилам выдачи водительских прав,[149] которые должны быть выполнены сразу после вступления в силу Соглашения. Два года было предоставлено для удовлетворения условий для занятия деятельностью оператора[150] дорожного транспорта и получения первоначальной квалификации и регулярной подготовки водителей некоторых видов дорожно-транспортных средств для перевозки грузов или пассажиров.[151] Разные сроки предусмотрены для введения устройств ограничения скорости[152] (год для международных перевозчиков, восемь лет для национальных), а также для урегулирования внутренних перевозок опасных грузов (сразу после вступления в силу УВЗСТ в случае международных перевозчиков, и в течение восьми лет для внутренних).[153] Такой амбициозный график работы возлагает тяжкое бремя ответственности на молдавский парламент, который должен осуществить работу по сближению

---

148 Согласно процессуальному праву Суда Европейского Союза, эти двусторонние соглашения должны быть составлены в соответствии с действующей нормативно-правовой базой ЕС (*acquis*) в сфере транспорта. См. решения по делам C-466-9/98, C-471-2/98 и C-475-6/98, *Комиссия против Великобритании, Дании, Швеции, Финляндии, Бельгии, Люксембурга, Австрии, Германии*, 5 ноября 2002 г.

149 См. Директиву 91/439/ЕЭС.

150 См. Регламент (ЕС) 1071/2009. Директор транспортной компании должен иметь прописку.

151 См. Директиву 2003/59/ЕС.

152 См. Директиву 92/6/ЕЭС.

153 См. Директиву 2008/68/ЕС.

национальных норм и стандартов с европейскими и ввести необходимые механизмы мониторинга, инспекции и правоприменения, чтобы обеспечить надлежащее выполнение европейских директив и нормативных актов. Пожалуй, можно согласиться, что это дорогостоящая операция, для которой требуется достаточная финансовая поддержка со стороны ЕС.

Авиатранспорт. По всем практическим вопросам УВЗСТ ссылается на договор 2012 г. об общем воздушном пространстве (CAA), по которому должна произойти постепенная либерализация авиатранспорта между ЕС и Молдовой «в соответствии с их взаимными коммерческими потребностями и на условиях взаимного доступа на рынок».[154] Устранение всех ограничений по доступу на рынок между ЕС и Молдовой должно привлечь новых участников рынка, а в недостаточно обслуживаемых аэропортах создать возможности для работы.

Указанный договор (CAA) поощряет сотрудничество в нормативно-правовой сфере и гармонизацию положений и подходов, основанных на европейском законодательстве, в области авиационной безопасности, безопасности полетов, управления авиаперевозками, компьютерных систем бронирования авиабилетов (CRS) и экологии (меры перечислены в приложении III). В договоре также предусмотрены принципы недискриминации и создания «равных условий игры для экономических агентов». Договор CAA предполагает постепенный переход Молдовы на полное применение европейских законов об авиаперевозках (приложение II). Переходные условия предполагают, что выполнение и применение Молдовой всех законов, указанных в приложении III, будет находиться на контроле Европейской Комиссии и утверждаться отдельным решением совместного европейско-

[154] По оценкам консультантов, изложенным в отчете для Комиссии в 2011 г., экономическая польза от этого договора составляет примерно 17 миллионов евро в год (в основном, из-за более низкой цены на авиабилеты, увеличения пассажирских авиаперевозок и связанной с этим экономической деятельности). Анализ также показал, что авиабилеты на популярные маршруты должны еще серьезно упасть в цене в связи с возросшей конкуренцией. Договор дополнительно поможет решить вопросы в связи с «ведением бизнеса» среди европейских перевозчиков. См. COM (2012 г.) 20 финал, 27 января 2012 г.

молдавского комитета. Оценку необходимо провести через два года после вступления в силу Соглашения.[155]

Однако САА не открывает полный доступ к внутренним рынкам для молдавских авиаперевозчиков: они получают право только на перелет между Молдовой и пунктом назначения в стране ЕС, либо напрямую, либо через промежуточный аэропорт в соседнем государстве, в зоне общего европейского воздушного пространства или в Исландии, Лихтенштейне или Швейцарии (Приложение II). Это не дает молдавским перевозчикам заниматься авиаперелетами внутри государств-членов ЕС (т. е. право на каботаж) и авиаперелетами между двумя государствами-членами ЕС без перелета в Молдову или из Молдовы.

Более того, УВЗСТ исключает национальный режим и режим наибольшего благоприятствования для внутренних и международных авиатранспортных услуг, по графику или вне графика, за некоторым исключением: i) услуги ремонта и обслуживания самолетов, во время которых самолет изымается из эксплуатации; ii) продажа и маркетинг авиатранспортных услуг; iii) услуги компьютерного бронирования авиабилетов (CRS); iv) наземные услуги; и v) аэропортовые услуги (статьи 204-205 УВЗСТ). Оговорки, отмеченные в УВЗСТ, подлежат регулярному пересмотру подкомитетом при Совете по ассоциации, которому поручено заниматься транспортными вопросами. Их необходимо регулярно пересматривать в целях постепенной либерализации условий коммерческого присутствия, что должно урегулировать правовые несоответствия между УВЗСТ и САА.[156]

---

[155] До того момента, авиаперевозчики обеих сторон не имеют права осуществлять «права на пятую свободу», помимо тех, что уже были предоставлены в рамках двусторонних договоренностей между Молдовой и государствами-членами ЕС. Пятая свобода дает авиакомпаниям право перевозить пассажиров из своей страны во вторую, а из той в третью (и т. д.). Права пятой свободы в транспорте предназначены для повышения экономической целесообразности дальних перелетов, но местные авиалинии и правительства усматривают в них пример потенциально нечестной конкуренции.

[156] В этой же связи, ст. 204-205 касаются свободы коммерческого присутствия, а не оказания услуг через границу. Так как для оказания подобных услуг, как правило, требуется коммерческое присутствие, можно утверждать, что на практике будет чаще применяться режим УВЗСТ Однако в некоторых случаях услуги могут оказываться и без

Железнодорожные перевозки. УВЗСТ предусматривает реформу железнодорожного транспортного сектора и постепенную либерализацию грузо- и пассажирских перевозок по железной дороге. Однако, для того чтобы выполнить эти задачи, понадобится больше времени, чем тот четырехлетний срок, отведенный в УВЗСТ на выполнение 11 регламентов и директив ЕС, перечисленных в Приложении X, и, в частности, тех из них, в которых содержатся технические требования или условия безопасности.

Перевозки по внутренним водным путям. УВЗСТ не содержит никаких требований к ЕС об обязательном применении национального режима или РНБ к национальному каботажному транспорту. Меры, основанные на существующих или будущих договоренностях о доступе к внутренним водным путям (включая по связке Рейн-Майн-Дунай), однако предусматривают ограниченные права на осуществление перевозок молдавскими операторами. Как и в случае других транспортных способов, приоритетные направления сближения касаются условий доступа на рынки – например, квалификационных требований к операторам, ведения центрального реестра, гармонизированных информационных услуг, стандартных условий безопасности на судах, а также учреждения сети логистических центров. На все это отводится всего три года, кроме перевозки опасных товаров (тут меры нужно принять немедленно) и выполнения технических требований к судам (пять лет).

Международные морские перевозки. УВЗСТ предписывает режим «неограниченного доступа к грузам на коммерческой основе, свободы предоставления услуг международных морских перевозок, а также национальный режим в сфере предоставления

коммерческого присутствия (напр., самообслуживание). Это значит, что применимые правила, в таком случае, нужно искать в САА. Точно так же, УВЗСТ содержит два общеевропейских исключения о коммерческом присутствии в сфере авиаперевозок: одно из них касается аренды самолета вместе с экипажем, а другое касается CRS (Приложение XVI-A). Соответствующее положение о компьютерной системе бронирования (CRS) в договоре САА (ст. 13) касается доступа на рынок, но при этом в нем ничего не говорится о коммерческом присутствии. Действительно, это может спровоцировать конфликт; в таком случае можно постараться доказать, что именно будет иметь преимущественную юридическую силу – специальный (т. е. САА) или более поздний договор (т. е. УВЗСТ).

таких услуг» и содержит ряд оговорок, запрещающих сторонам Соглашения вводить (скрытые) ограничения или меры дискриминационного характера. Исключается право открытия частных предприятий услуг в сфере национального морского каботажа. УВЗСТ не требует от ЕС применения национального режима или режима наибольшего благоприятствования к учреждению официального юридического лица в целях управления флотом под национальным флагом Республики Молдова.

Перспективы реализации

Такое заметное место транспортной отрасли в отношениях между ЕС и Молдовой объясняется непосредственной географической близостью Молдовы к ЕС. Молдова, кроме того, является связующим звеном между ЕС и странами СНГ, и по ее территории проходят железнодорожные и автомобильные пути международного значения. Соглашение об ассоциации признает важность восстановления или расширения дорог международного значения, пересекающих территорию Молдовы, начиная от М3 Кишинэу-Джурджулешть до М14 Брест-Бричень-Тирасполь-Одесса, а также обновления и модернизации путей железнодорожного сообщения с соседними странами, используемых для международных и транзитных перевозок (Приложение IX).

Важность транспортных связей Молдова-ЕС обусловлена высокими торговыми потоками между двумя сторонами, так как ЕС является ведущим торговым партнером Молдовы по экспорту. Пассажирские перевозки также занимают заметное место, так как увеличивается поток туристов в ЕС, особенно после ввода безвизового режима в 2014 г.

В сравнении с 2016 г., объем грузов, перевезенных транспортными компаниями в 2017 г. (всеми видами транспорта), вырос на 23,8% и составил 17,3 миллионов тонн. Так, объем грузов, перевезенных воздушным транспортом, вырос в 2,2 раза, железнодорожным – на 38%, и автомобильным – на 19,3%. С другой стороны, объемы перевозок грузов водным транспортом снизились на 0,6%. В целом, рост объема перевозимых грузов был обусловлен улучшением экономической ситуации в 2017 г.

После проведения реформы публичного управления в 2017 г. за транспортную политику стало отвечать Министерство

экономики и инфраструктуры (МЭИ). МЭИ играет центральную роль в разработке и реализации отраслевого стратегического документа, а именно, Стратегии транспорта и логистики на 2013–2022 гг.,[157] которая поддерживает цели Соглашения об ассоциации в сфере транспорта.

Дорожный транспорт. В сравнении с другими секторами, отрасль дорожного транспорта является сравнительно конкурентоспособной и устойчивой. В 2017 г. автодорожным транспортом было перевезено около 71% от общего объема грузов и 97% от общего числа пассажиров.

Одной из целей Соглашения об ассоциации является консолидация дорожной инфраструктуры путем поощрения сотрудничества между разными партнерами по развитию и расширения практического применения таких концепций, как частно-государственные партнерства и дорожные сборы. Основные партнеры, поддерживающие связанные с транспортом проекты, – это ЕБРР и ЕИБ. На данный момент эти два учреждения финансируют проекты по восстановлению дорог на сумму около 200 миллионов евро. Речь идет о 400 км национальных дорог, в частности, коридоров, связывающих с Румынией (национальная дорога R1, Унгень – Кишинэу – Скулень – граница с Румынией или объездная дорога в город Вулкэнешть). Кроме того, Многолетняя рамочная программа ЕС по оказанию помощи на 2017–2020 гг. также предусматривает меры, направленные на сектор транспорта, с ориентировочным финансированием в размере 71–87 миллионов евро.[158]

Сближение с европейскими нормами в области автодорожного транспорта предусмотрено Кодексом автомобильного транспорта от 2013 г.[159] Он предусматривает, помимо прочего, транспонирование директив,[160] относящихся к социальному законодательству и лицам, участвующим в автотранспортной деятельности, а также к законодательству,[161]

---

[157] См. Постановление Правительства № 827 от 28 октября 2013 об утверждении Стратегии транспорта и логистики.

[158] См. Единую рамочную программу ЕС для поддержки Молдовы на 2017–2020 гг., Финансовый обзор 3 секторов «Транспортное сообщение, энергоэффективность, изменение окружающей среды и климата»

[159] См. Кодекс автомобильного транспорта № 150 от 17 июля 2014 г.

[160] См. Директиву 2006/22/ЕС и Директиву 2002/15/ЕС

[161] См. Директиву 96/53/ЕС и Директиву 2014/45/ЕС

затрагивающему транспортные средства, используемые в автомобильных перевозках.

Авиатранспорт. Отмечается значительный рост объемов авиаперевозок, которые становятся все более привлекательными, особенно для пассажиров. В 2017 г. услугами авиатранспорта воспользовались 1,6 миллиона пассажиров, т. е. на 45,4% больше, чем в 2016 г. После подписания САА количество компаний, действующих на рынке авиаперевозок, достигло 17. В последние годы на национальный рынок вышли такие европейские компании как «Wizz-Air» и «Lot Polish Airlines», а отечественная компания «Air Moldova» увеличила количество географических направлений. Несмотря на это, финансовое положение «Air Moldova» остается нестабильным; в конце 2017 г. компания получила государственную помощь в размере около 3 миллионов евро (или 75 миллионов леев). Долг «Air Moldova» составляет более 50 миллионов евро (или 1 миллиард леев): это вдвое больше доходов компании за 2013 г.

В 2017 г. был принят Авиационный кодекс[162] Республики Молдова. Данный правовой акт является основой для транспонирования европейского законодательства в сфере авиации. Он устанавливает стандарты и процедуры для лицензирования персонала, работающего в авиации, регистрации самолетов, правила авиаперевозок, самолетов, аэродромов, наземного обслуживания, аэронавигационной безопасности, и т. д. Хоть Авиационный кодекс и не подразумевает полного сближения с европейским законодательством в аэронавигационной сфере, он устанавливает первоначальную основу для внедрения нормативно-правовой базы ЕС на национальном уровне.[163] Вслед за принятием Авиационного кодекса должно следовать принятие нового авиационного законодательства (Закон об аэронавигационной безопасности, Акт расследования авиационных происшествий и инцидентов и Закон об

[162] Документ был принят 21 декабря 2017 г., но еще не был опубликован (по состоянию на 15 марта 2018 г.)

[163] В этом отношении Кодекс транспонирует, в частности, Регламент (ЕС) № 216/2008 Европейского парламента и Совета от 20 февраля 2008 г. об общих правилах в сфере гражданской авиации и об учреждении Европейского агентства по авиационной безопасности, а также об отмене Директивы 91/670/ЕЭС Совета, Регламента (ЕС) №1592/2002 и Директивы 2004/36/ЕС.

ответственности и страховании авиаперевозчиков). В то же время, одним из основных приоритетов остается транспонирование ключевых регламентов и директив, приведенных в Приложении III к Договору об общем воздушном пространстве.[164] Существующий правовой вакуум является значительным препятствием на пути гражданской авиации, и приводит к серьезным судебным разбирательствам и финансовым потерям для национальных операторов в данном секторе.

Железнодорожные перевозки. Все 1200 км железнодорожного полотна в Молдове представляют собой одноколейную не электрифицированную железную дорогу. На западе она примыкает к румынской железнодорожной сети, а на востоке – к украинской. Поскольку для движения в западном направлении требуется перейти на другую ширину колеи, железнодорожный поток направляется, в основном, в сторону Одессы. Из Кишинева в Яссы (это как минимум пять часов езды) и Бухарест (минимум 21 час) ходит два поезда. В 2017 г., впервые за последние четыре года, вырос объем товаров, перевезенных по железной дороге (на 38% в сравнении с 2016 г.), составив 4,8 миллиона тонн.

Согласно Национальному плану действий по внедрению Соглашения об ассоциации, обязательства в области железнодорожного транспорта подлежат исполнению в 2018–2019 гг. Различные европейские директивы следует отразить в новом Кодексе железнодорожного транспорта, который планируется принять к концу 2019 г. В октябре 2017 г. Правительство приняло Концепцию реструктуризации железнодорожного сектора и ГП «Calea Ferata din Moldova» на 2018-2021 годы. Она предусматривает создание трех независимых компаний, отвечающих за инфраструктуру, перевозки пассажиров и грузов, соответственно.

ЕИБ и ЕБРР предоставляют крупные кредиты в размере 105 миллионов евро для модернизации национального железнодорожного сектора. Кредиты также пойдут на

---

[164] См. Регламент (ЕС) № 300/2008 об общих правилах в области безопасности гражданской авиации, Регламент (ЕС) № 1254/2009 об установлении критериев, позволяющих государствам-членам отступать от общих базовых стандартов по безопасности гражданской авиации и принимать альтернативные меры безопасности, Регламент (ЕС) № 72/2010 устанавливающий процедуры проведения инспекций Комиссии в области авиационной безопасности, и т. д.

приобретение 10 новых локомотивов и восстановление важнейших элементов железнодорожной инфраструктуры.

Перевозки по внутренним водным путям. Навигация возможна в районе нижнего Прута и Днестра, но она играет очень скромную роль в транспортной системе страны, в том числе потому, что отдельные участки реки Днестр находятся под контролем сепаратистских властей в Тирасполе.

Международные морские перевозки. У Молдовы есть один небольшой нефтеналивной терминал на Дунае у с. Джурджулешть Кагульского района, через который могут проходить небольшие морские суда. Открытый в 2006 г. порт занимает всю протяженность молдавской части дунайского берега (менее 600 м). Помимо принятия и выполнения квалификационных морских правил, стандартов безопасности для пассажирских и грузовых судов, а также правовых документов об ответственности за несчастные случаи во время морских пассажирских перевозок, УВЗСТ также требует, чтобы Молдова гармонизировала свое законодательство в области инспекции судов и государственного контроля портов. Главная проблема – молдавский флот до сих пор находится в черном списке Парижского меморандума о взаимопонимании относительно государственного контроля портов. В последние годы десятки молдавских судов оказались вовлечены в ряд международных скандалов, связанных с крушениями, незаконной перевозкой наркотиков и оружия, торговлей людьми, а также с заходами в порты оккупированных регионов, таких как Крым. В настоящее время, при поддержке ЕС, вносятся необходимые изменения в законодательство и оперативную практику. Регистрация судов станет возможна лишь после утверждения Министерством иностранных дел.

В действительности, следует применять гибкий подход к выполнению этих обязательств. Основные действия, реализация которых запланирована на 2019 г., относятся к транспонированию европейского законодательства. Главным образом, это относится к Директиве 2006/87/ЕС, устанавливающей технические требования к судам внутреннего плавания, и Директиве 87/540/ЕЭС о допуске к профессиональной деятельности грузоперевозчиков национальным и международным внутренним водным транспортом и о взаимном признании дипломов, сертификатов и

других свидетельств официального присвоения квалификаций для занятия данной профессией.

Настоящим же вызовом для Молдовы в ее усилиях по сближению является надлежащее исполнение и внедрение нового законодательства. О том, что транспортный сектор подвержен высоким коррупционным рискам, и что молдавская система юстиции полна недостатков, напомнили два последних случая. Первый из них привел к тому, что в Молдове было приостановлено действие международной системы страхования «Зеленая карта», а это значит, что молдавские страховые компании не смогут выдавать международные сертификаты страхования автотранспортных средств. Второй случай привел к блокированию финансовых средств Государственного предприятия «MoldATSA», отвечающего за безопасность полетов в воздушном пространстве Молдовы. Оба случая были урегулированы, однако на протяжении следующих трех лет Молдова будет находиться под пристальным наблюдением в рамках международной системы «Зеленой карты» и Европейского агентства по контролю за воздушным движением («Eurocontrol»).

Территориальное применение. Крайне серьезное ограничение, сдерживающее применение Соглашения об ассоциации в части транспортного сектора, связано с Приднестровьем. В настоящее время Молдова не контролирует дороги в Приднестровском регионе, являющиеся частью важных международных связок, и тем самым не может заниматься их восстановлением или следить за потоком грузов и пассажиров. На практике, незаконный контроль над приднестровским участком границы нарушает право на свободу передвижения и сопряжен с дополнительными формальностями и расходами. Молдова не может гарантировать, что Приднестровье будет выполнять обязательства по международным договоренностям. Большую работу проводит Миссия ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM) – см. подробности в Главе 27.

Глава «Транспортная политика» вкратце

В УВЗСТ указаны подробные правила и регламенты ЕС для большинства видов перевозок (автодорожных, железнодорожных, по внутренним водам, морю, а также для смешанных видов). В основном, в них регулируются требования к квалификации перевозчиков, технической безопасности транспортных средств и судов, а также деятельность инспектирующих органов.

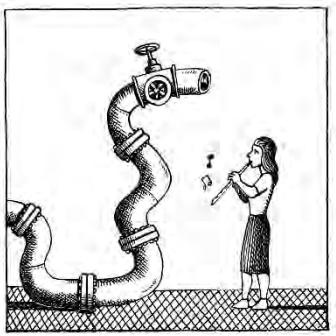
Авиатранспорт регулируется договором о едином воздушном пространстве, подписанным между ЕС и Молдовой в 2012 г. Договор открывает рынок авиатранспорта для компаний лоу-кост, но в то же время выдвигает жесткие требования к соблюдению высоких стандартов безопасности.

Принятие нового Авиационного кодекса служит основой для транспонирования законодательства ЕС и для повышения качества положений о гражданской авиации.

Существующий Кодекс автомобильного транспорта создает необходимые рамки для обеспечения сближения с европейскими положениями в сфере автотранспорта.

Для железнодорожного сектора в настоящее время имеется Концепция реструктуризации молдавской железной дороги, предусматривающая принятие нового Кодекса железнодорожного транспорта.

Продолжается принятие мер по усилению контроля за Приднестровской территорией посредством увеличения числа совместных молдавско-украинских пунктов пограничного контроля, в том числе, при поддержке EUBAM.



17. Энергетика

Реформа и модернизация молдавского энергетического сектора является первоочередной задачей, как в экономическом, так и в геополитическом плане. В Соглашении об ассоциации содержатся актуальные положения для проведения необходимой реформы политики энергетического сектора. Реформа нормативно-правовой базы будет сопровождаться крупными инвестициями, цель которых – подключить энергетические сети страны к европейским, через территорию Румынии.

Положения Соглашения

В Соглашении есть две отдельные главы, посвященные энергетике: одна из них, в рамках УВЗСТ, касается торговых вопросов, а вторая касается расширения сотрудничества в области энергетической политики. Обе главы содержат ссылки на Договор о создании энергетического сообщества, к которому Молдова присоединилась как полноправный член в 2010 г.

Договор о создании энергетического сообщества.[165] Таким образом, данный Договор предшествовал Соглашению, и его содержание было перенесено в текст Соглашения. Цель Договора – способствовать внедрению большей части положений законов ЕС в области энергетики и экологии в соседних странах, не

[165] Подробный анализ см. Секретариат Энергетического сообщества, «2015 Annual Implementation Report of the Acquis underthe Treaty Establishing the Energy Community» («Годовой отчет за 2015 г. о выполнении нормативно-правовой базы (Acquis) по Договору о создании энергетического сообщества»), 8 октября 2015, а также предыдущие отчеты.

являющихся государствами-членами. Поскольку цели и содержание Договора полностью соответствуют и пересекаются с положениями Соглашения об ассоциации, последнее содержит ссылки на Договор и, в частности, в ст. 278 предусматривает, что в случае возникновения противоречий между двумя текстами, Договор будет иметь преимущественную силу. Таким образом, в целях настоящего пособия, содержание обоих текстов можно расценивать как части одного и того же политического проекта, даже если между ними есть юридические различия.

Те блоки европейского законодательства, которые есть также в Договоре, охватывают следующие аспекты:

- электроэнергия и газ, с правилами внутреннего рынка, доступа к сетям, трансграничного обмена и мер безопасности;
- продвижение возобновляемых источников энергии;
- меры энергетической эффективности;
- нефть, с положением о поддержании минимальных запасов; и
- экология (см. также главу 18).

Особое значение среди этих положений имеют правила в отношении электро- и газопроводных сетей, изложенные в так называемых директивах «о разукрупнении»[166] в рамках Третьего энергетического пакета. Правила требуют, чтобы операторы сетей (распределения электроэнергии и газопровода) были отделены от предприятий, производящих или поставляющих энергоресурсы, а также предоставляли свободный доступ к такой распределительной инфраструктуре для всех поставщиков или производителей. Положения «о разукрупнении» совершенно необходимы для демонополизации молдавского энергетического рынка.

Требования УВЗСТ, относящиеся к торговле. В главе УВЗСТ об энергетике, «относящейся к торговле», применяются

---

166 См. Директиву 2009/72/ЕС о единых правилах внутреннего электроэнергетического рынка, вместо Директивы 2003/54/ЕС; см. также Директиву 2009/73/ЕС о единых правилах внутреннего рынка натурального газа, отменившей Директиву 2003/55/ЕС. В приложении VIII к Соглашению есть ссылки на две упраздненные директивы, а Договор о создании энергетического сообщества более актуален, и, в любом случае, его положения имеют преимущественную силу.

базовые принципы свободной торговли к сектору электроэнергии, сырой нефти и природного газа. Таможенные пошлины и количественные ограничения на импорт-экспорт энергии в целом запрещены. Цены на поставку газа и электричества промышленным потребителям должны определяться лишь рыночными ценами. В этой главе есть положения о сотрудничестве в сфере инфраструктуры, создание независимого регулирующего органа, и о разработках и производстве углеводородов.

Что касается транзита энергоресурсов, УВЗСТ содержит элементы ст. V ГАТТ 1994 г. и ст. 7 Энергетической Хартии 1994 г.,[167] обе из которых гарантируют свободу транзита. Кроме того, на основании ст. 351 Соглашения, ЕС и Молдова должны позаботиться о том, чтобы операторы газотранспортной системы свели к минимуму риск аварийного прерывания или остановки транзита и транспорта. Однако ни одна из сторон не может нести ответственность за прерывание подачи газа, которую она не может контролировать (напр., перерывы в передаче газа, вызванные действиями России).

Широкие положения в области энергетического сотрудничества. В данной главе, в общих чертах, предусмотрено сотрудничество практически по всему спектру энергетических вопросов, включая стратегии, антикризисные механизмы, модернизацию инфраструктуры, укрепление энергетической безопасности, энергетическая эффективность и сбережение энергии, и поддержка возобновляемых источников энергии. В приложении VIII Соглашения перечислено множество европейских законов и сроков для «постепенного сближения» Молдовы и ЕС, включая основные положения Договора о создании энергетического сообщества.

Технические требования к энергопотребляющим продуктам. В приложении VIII к Соглашению также указаны две рамочные директивы по энергопотребляющим продуктам. В первой из них определяются требования к экологически

---

[167] Энергетическую *хартию* 1994 г. нельзя путать с Договором о создании энергетического *сообщества*, подписанным в 2005 г. Энергетическая хартия стала первой попыткой установить более широкий международный правопорядок в сфере энергетики в постсоветскую эпоху, включая ЕС, Россию и все бывшие советские республики, а также ряд не-европейских государств.

обоснованному проектированию энергопотребляющих продуктов, таких как бытовые электроприборы. Директива должна быть выполнена в течение трех лет после вступления Соглашения в силу.[168] Вторая директива касается маркировки таких бытовых приборов с указанием информации об их энергопотреблении. Директива должна быть выполнена в течение двух лет.[169] В этих правилах прописаны технические условия для получения европейской марки соответствия («CE»), которая разрешает продавать товары на европейском рынке. Вслед за полной реализацией директив, все бытовые приборы, произведенные в Молдове, таким образом, получат знак соответствия «CE» и их можно будет продавать на европейском рынке.

Перспективы реализации

Регулирование газового и электроэнергетического рынка. Молдова предприняла ряд шагов по приведению своего энергетического рынка в соответствие с европейским законодательством в части выполнения своих обязательств по Договору об энергетическом сообществе (закон № 117 от 23 декабря 2009 г.). Кроме того, в 2011 г. Молдова согласилась – на политическом уровне – транспонировать Третий пакет для внутреннего рынка (Третий энергетический пакет). Помимо прочего, он требует создания единого независимого органа для регулирования энергетического рынка. Соглашение об ассоциации содержит прямую ссылку на Директиву 2003/54/ЕС по внутреннему рынку электроэнергии и Директиву 2003/55/ЕС по внутреннему рынку природного газа, в которых предусмотрены функции регулирующих органов в области электроэнергии и природного газа (ст. 353) как гарантов эффективного функционирования энергетического рынка. Данные директивы нашли отражение во внутренних законах, принятых в декабре 2009 г., с последующими поправками, внесенными в 2014–2015 гг. Посредством принятого в сентябре 2017 г. Закона об энергетике и предыдущих законов о природном

[168] См. Директиву 2005/32/ЕС в Соглашении, с поправками к ней, закрепленными Регламентом (ЕС) 278/2009.

[169] См. Директиву 92/75/ЕЭС в Соглашении, с поправками к ней, закрепленными Директивой 2010/30/ЕС.

газе и электроэнергии, принятых в мае 2016 г., Молдова формально транспонировала Третий энергетической пакет.

Ответственным регулирующим органом является Национальное агентство регулирования в энергетике (НАРЭ, или ANRE). В целом, агентство принимает обязательные к выполнению решения, действуя самостоятельно и независимо. Новый Закон об энергетике (Закон № 174 от 21 сентября 2017 г.) обеспечивает большую прозрачность в назначении административного совета регулирующего органа. Процесс отбора будет проходить под наблюдением Представительства ЕС и Секретариата энергетического сообщества, что может привести к еще большей политической независимости. Данный Закон является одним из условий ЕС для предоставления макрофинансовой помощи в размере 100 миллионов евро, договоренность о которой была достигнута в ноябре 2017 г. Согласно данному Закону, НАРЭ получит полную финансовую независимость от Парламента; при этом финансовые расходы НАРЭ будет проверять Счетная палата.

События 2015 и 2016 гг. ясно продемонстрировали политическое вмешательство в повышение тарифов на газ и электричество. В частности, речь идет о повышении цен для конечных пользователей на 30-37% на электричество и 15,6% на природный газ (соответствующее решение были принято НАРЭ 18 июля 2015 г.). Решение поддержало испанское предприятие «Gas Natural Fenosa» и предприятие «MoldovaGaz», находящееся под контролем «Газпрома», но было встречено сопротивлением политической оппозиции, независимых экспертов и населения. Поэтому уже 3 сентября 2015 г. НАРЭ решило, вопреки закону и посреди крупных общественных протестов, отложить повышение тарифов на 60 дней, пока не будут закончены внешние аудиторские проверки. Проверки подтвердили необходимость в повышении цен. Ранее представители МВФ заявили, что цены следует пересмотреть, так как иначе предприятия-поставщики электроэнергии могут обанкротиться, что подорвет финансовую стабильность сектора. Несмотря на неутихающие протесты, агентство НАРЭ утвердило повышение цены на электроэнергию и небольшое повышение цены природного газа, в соответствие со своим предложением от июля 2015 г.

В январе 2016 г. НАРЭ снизило тарифы на природный газ на 10,9% в связи со снижением цены на российский природный

газ и пересмотром методологии расчета тарифов.[170] В апреле 2016 г. НАРЭ пересмотрело свое прежнее решение и снизило цены на электричество для конечных пользователей на 11%. Регулятор обосновал свое решение более низкими ценами на импортируемую электроэнергию (на 27%). Однако в обоих случаях цены снизились под давлением массовых антиправительственных протестов. Что касается независимости агентства в процессе принятия решений, Секретариат Энергетического сообщества в 2016 г. призывал внести изменения в закон и нормативные акты в целях более точного соблюдения условий Третьего Пакета, для чего требуется расширить полномочия НАРЭ и укрепить его независимость и автономный статус: «Вмешательству в автономный процесс принятия решений НАРЭ нужно положить конец».[171] Этот случай продемонстрировал растущую роль Секретариата в сглаживании диалога между регулирующим органом и иностранными участниками рынка. Фактически, новое законодательство в секторе энергетики обязывает НАРЭ выполнять международные обязательства, включая те, которые проистекают из Энергетического сообщества. Подписанный в 2017 г. Меморандум о сотрудничестве с Секретариатом предусматривает совместную работу над разработкой подзаконных актов, которые обеспечат полное транспонирование Третьего энергетического пакета.

Газ. Молдавский газовый рынок полностью монополизирован (импортные поставки, транспорт через границу и внутри страны и распределение) вертикально интегрированной акционерной компанией «MoldovaGAZ» (50% ее акций принадлежат «Газпрому», 36,6% - молдавскому государству, и 13,4% приднестровским властям). Однако, после недавней постройки трансграничного газопровода до Румынии Унгень-Яссы, было создано полностью принадлежащее государству предприятие «Vestmoldtransgaz», ставшее вторым оператором газотранспортных систем на газовом рынке. Секретариат Энергетического сообщества установил, что операторы газотранспортных систем не отвечают критериям функционального «разукрупнения» Третьего энергетического

[170] См. НАРЭ, 26 января 2016 года (http://anre.md/ro/content/anre-mic%C8%99orat-tarifele-la-gazele-naturale-livrate-consumatorilor).

[171] Секретариат, op. cit., стр. 139.

пакета, которое был на законных основаниях отложено до января 2020 г. В 2017 г. «Moldtransgaz» подал в НАРЭ предложение об исполнении требования по функциональному «разукрупнению», которое предстоит утвердить Секретариату Энергетического сообщества.

Новый закон о природном газе, принятый 27 мая 2016 г., предусматривает изменения в соответствии с Третьим энергетическим пакетом, определяя организацию и функционирование рынка природного газа, доступ на рынок, критерии и процедуры выдачи лицензий на газотранспортные и газораспределительные сети, поставку и хранение запасов природного газа. Он также предусматривает возможность для потребителя выбирать своего поставщика газа и возможность договорных цен. Закон дает право НАРЭ применять финансовые санкции против газовых предприятий, а также извещать Совет по вопросам конкуренции о случаях нечестной конкуренции. Еще один аспект Закона о природном газе, который пока что не действует из-за монополизированной структуры газового рынка – это право потребителей менять поставщика газа.

Ряд серьезных шагов был предпринят для принятия подзаконных актов о доступе к газотранспортным сетям, в частности, Положения о доступе к передающим сетям природного газа от 13 декабря 2016 г. НАРЭ и Секретариат работают над составлением кодексов газотранспортных и газораспределительных сетей, которые должны быть готовы к концу 2017 г.

Электричество. Молдова сильно зависит от поставок электроэнергии от Кучурганской ГРЭС в Приднестровском регионе. Довольно существенные поставки из Украины пришлось свернуть в 2014 году из-за развернувшегося в этой стране конфликта. С ноября 2014 г. по март 2017 г. рынок был монополизирован Кучурганами, до тех пор, пока не был проведен первый прозрачный тендер на основании Инструкции по ежегодной закупке электрической энергии, разработанной Энергетическим сообществом в декабре 2016 г. и транспонированной в нормативный акт в январе 2017 г. тогдашним Министерством экономики Молдовы.[172]

---

[172] См. Энергетическое сообщество, 5 января 2017 г. (https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2017/01/05.html).

Важным достижением стало то, что в секторе распределения электроэнергии произошло разделение: на рынке действуют три распределительные компании (государственные «RED North» и «RED North-West» и частная «RED Union Fenosa»), юридически независимые от передающей компании. Несмотря на то, что новый Закон об электроэнергии от мая 2016 г. предусматривает модель разделения собственности, государственный оператор сетей «Moldelectrica» в настоящее время лишь юридически отделен от поставщика и генератора, из-за чего невозможно полностью внедрить Третий энергетический пакет. Закон расширяет конкуренцию на рынке электроэнергии, предоставляя потребителям право выбора поставщика, и открывающий рынок для новых участников, таких как поставщики возобновляемых видов энергии. Согласно закону, НАРЭ наделяется полномочиями мониторинга и санкционирования всех участников электроэнергетического рынка, а не только владельцев лицензий.

Закон обеспечивает доступ к электросети третьих сторон, однако методология определения тарифов для доступа к передающим сетям требует доработки. Неточный пересмотр тарифов на доступ к распределению в марте 2017 г., основанный на новой методологии, принятой в феврале 2017 г., вновь привел к разногласиям с «Gas Natural Fenosa». Это препятствует возмещению убытков операторов распределительных сетей, связанных с потерями в сети. Правила доступа к объединенным энергосетям действуют с января 2017 г., однако «Moldelectrica» пока что не провела в этой связи ни одного тендера.

В случае полного осуществления Закона, в Молдове будут созданы условия для подготовки к присоединению к Европейской организации операторов системы передачи электроэнергии (ENTSO-E), что упростит и расширит трансграничную торговлю. Чтобы присоединиться к ENTSO-E через 5–6 лет, необходимо будет синхронизировать эти усилия с теми, которые предпринимает Украина.

Подключение к приднестровским сетям. В условиях нынешней инфраструктуры, газ и электроэнергия поставляются посредством таких корпоративных структур и договоренностей о поставках, которые тесно связаны с объектами, находящимися в Приднестровском регионе, которые не контролируются Кишиневом.

Потребление электричества в Молдове сильно зависит от работы теплоэлектростанции, работающей на газе, и расположенной в Приднестровье (Кучурган-Молдавская ГРЭС, с общей установленной мощностью 2 520 МВт). С 2005 года она находится в полной собственности «Интер РАО ЕЭС» – российской международной компании в области энерготрейдинга. В ноябре 2014 г. объем поставок из Кучургана увеличился до 80% от общего спроса Молдовы, когда Украина ограничила экспорт своей электроэнергии в Молдову из-за нехватки производства электроэнергии на угольном топливе в Донбассе.

Кучурганская ГРЭС работает, в основном, на природном газе, который она закупает у приднестровской компании «Тираспольтрансгаз», которая, в свою очередь, закупает его у молдавской компании «MoldovaGAZ», которая, в свою очередь, контролируется российским «Газпромом» (50%), а 35,6% акций принадлежат молдавскому государству и 13,4% - Приднестровью (в лице Комитета по управлению имуществом Приднестровья).

Такая ситуация оставляет открытым большой вопрос с задолженностями. Текущий долг «MoldovaGAZ» перед «Газпромом» составляет примерно 7 миллиарда долларов, из которых почти вся сумма (90%) приходится на неоплату за поставки газа компанией «Тираспольтрансгаз». Считается, что, по крайней мере, значительная часть прибыли бесприбыльной компании «Тираспольтрансгаз» перечисляется в бюджет Приднестровья. По оценкам, за 2007–2016 гг. эта сумма составила 1,3 миллиарда долларов США, что составляет около 35% бюджета региона за тот же период.

Наконец, по заявлению «Интер РАО ЕЭС», компания инвестирует в приведение Кучурганской электростанции в соответствие с требованиями ЕС по вопросу о координации в области распределения электричества (UCTE), и уже договорилась с государственным оператором «Moldelectrica» довести Кучурганские линии до мощности 400 МВт для перепродажи энергии в румынские электросети. Объем экспорта электричества из региона на региональные рынки, включая румынский, увеличится после запланированной на 2021 г. сдачи в эксплуатацию линии электропередач Исакча–Вулкэнешть–Кишинев, включая подстанцию «back-to-back».

Нефть. Молдова полностью зависит от импорта нефти. Действующий закон о запасах сырьевых товаров не соответствует Директиве 2009/119/ЕС, обязывающей поддерживать запасы нефти и касающейся также порядка действий в чрезвычайных ситуациях. Директива обязывает поддерживать запасы нефти на уровне объема поставок в течение 90 дней. Был составлен

законопроект, предусматривающий минимальный уровень запасов нефтепродуктов. Он должен вступить в силу в январе 2021 г. Закон предусматривает постепенное повышение объемов хранимых запасов для чрезвычайных ситуаций – с объема, соответствующего 30 дням среднего чистого ежедневного импорта в 2020 г. до объема, соответствующего 90 дням, в 2022 г.

Возобновляемые источники энергии. Согласно новому Закону 2016 г. о продвижении использования энергии из возобновляемых источников, Молдова поставила перед собой обязательную цель по достижению 17% доли энергии из возобновляемых источников в валовом конечном энергопотреблении и 10% в конечном энергопотреблении на транспорте к 2020 году; Вступление закона в силу было отложено до 25 марта 2018 г., чтобы дать достаточно времени на принятие недостающих подзаконных актов. Согласно отчету по оценке прогресса в продвижении использования возобновляемых источников энергии, опубликованному в 2017 г., наблюдаются некоторые положительные тенденции, к примеру: рост потребления энергии из возобновляемых источников с 8,34% в 2010 г. до 15,8% в 2016 г.

Энергоэффективность. В целом, Молдова лишь частично соблюдает нормативы Энергетического сообщества в сфере энергоэффективности. Все еще не принят новый закон об энергоэффективности, транспонирующий последнюю Директиву об энергоэффективности 2012/27/ЕС. Сообщалось о ряде случаев коррупции, связанных с выделением средств на повышение энергоэффективности. В 2014–2016 гг. была принята Директива 2010/30/ЕС и прочие нормы в области маркировки в отношении домашних энергосвязанных изделий. Закон об энергетической эффективности зданий от 2014 г. предусматривает внедрение необходимой системы сертификации зданий. В связи с этим, в октябре 2017 г. Секретариат Энергетического сообщества открыл дело против Молдовы. Более эффективная политика в данной отрасли должна включать сокращение энергопотерь при производстве электро- и термоэнергии, в процессе передачи и распределения, а также продвижение рынка для энергосервисных компаний и реализацию положений по обеспечению энергоэффективности в сфере государственных закупок.

Инвестиционные проекты в энергетической инфраструктуре. Соглашение предусматривает общую

поддержку ЕС в плане инвестиций в энергетическую инфраструктуру посредством ЕИБ и ЕБРР. В настоящее время осуществляются или планируются два важных проекта – по прокладке газопровода из Румынии и по подключению к румынским электросетям. Оба эти проекта были предметом Меморандума о взаимопонимании, подписанного между Румынией и Молдовой 21 мая 2015 г. Тем не менее, Секретариат энергетического сообщества заявляет, что если не будет принят закон о реализации Третьего энергетического пакета, не будет юридически возможным провести реальную диверсификацию поставок, даже в случае планируемого подключения к румынским электросетям.[173]

Глава «Энергетическая политика» вкратце

На молдавском рынке газа и электроэнергии в настоящее время доминирует «Газпром», непосредственно в газовой сфере и косвенно в поставке электричества (через электростанцию в Приднестровье, работающую на газе, которая обеспечивает большую часть потребляемого объема электричества в Молдове).

Разрабатываются планы и проекты по диверсификации сетевых подключений к румынскому газу и электричеству, но для этого требуются масштабные инвестиции из европейских источников и дальнейшее осуществление подзаконных актов.

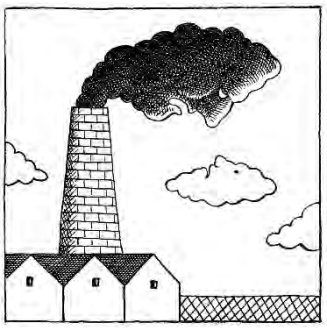
Правовые положения Соглашения и УВЗСТ в энергетической сфере в основном касаются обязательств Молдовы в рамках ее присоединения к Энергетическому сообществу в 2010 г., включая Третий энергетический пакет, которые были по большей части выполнены к концу 2017 г. на уровне первичного законодательства. Тем не менее, выполнение этих условий происходит неровно, с серьезным отставанием по вопросу о разделении транспортного и распределительного бизнеса в газовом секторе. Есть и другие недостатки.

Активное сотрудничество с Энергетическим сообществом и условия, поставленные в рамках макрофинансовой помощи для Молдовы от МВФ и ЕС стимулируют ускорение реализации

[173] Секретариат, op. cit., стр. 137.

реформ, которая выходит за рамки принятия первичного законодательства. Одна из важнейших задач – обеспечить реальную независимость регулирующего органа в сфере энергетики (НАРЭ).

18. Окружающая среда



Раздел Соглашения, посвященный окружающей среде, очень амбициозный. Он обязывает Молдову сотрудничать по широкому спектру вопросов экологической политики. Учитывая стартовое положение Молдовы, процесс выполнения этих требований будет долог и труден, но, в конце концов, он должен ознаменоваться кардинальным улучшением качества окружающей среды и модернизацией экономики страны.

Положения Соглашения

Молдова соглашается осуществить постепенное сближение своего законодательства с законодательством ЕС в течение двух – десяти лет, согласно приложению XI об окружающей среде. В этом приложении перечислены 25 директив, а в приложении XII о климатических изменениях – четыре директивы. Они охватывают большинство европейских законов и политических документов в области окружающей среды – от методов природопользования до качества воздуха и воды, уборки мусора, промышленного загрязнения и опасностей, охраны природы, химикатов и климатических изменений.

Природопользование. Центральным документом является Директива об оценке воздействия на окружающую среду, вступившая в силу в 1985 г., с последующими поправками (в 1997 г., 2003 г., 2011 г. и 2014 г. Ведущей является Директива 2011/92/ЕС). Согласно этой директиве, длинный список объектов (таких как нефтеперегонные заводы, металлургические комбинаты, крупные объекты транспортной инфраструктуры и дамбы) не сможет получить «зеленый свет», пока не будет опубликована оценка их воздействия на людей, фауну и флору, почву, воду, воздух, климат и ландшафт.

Крупные загрязнители и опасные вещества. Главным документом здесь является Директива о промышленных

выбросах (2010/75/ЕС), в которой пересматриваются и обновляются предыдущие директивы с целью упрощения действующих законов и сокращения ненужных административных расходов. Директива охватывает все виды промышленности, способные произвести вредные выбросы: энергетика, металлургия, добыча ископаемых, химическое производство, целлюлозное и бумажное производство, крупные фабрики по производству мяса свиньи и птицы, заводы по переработке мусора, и т. д. В директиве указаны основные принципы лицензирования и контроля таких производств, с указанием максимального содержания вредных веществ. Директива призывает к применению лучших доступных технологий.

В целях борьбы с загрязнением воздуха, в Рамочной директиве по качеству окружающего воздуха (2008/50/ЕС) и четырех «дочерних» директивах прописаны лимиты на содержание определенных загрязнителей.[174] Стороны обязуются выполнять стандарты в отношении качества воздуха, придерживаясь установленных лимитов. Там, где состояние окружающего воздуха выходит за рамки установленных лимитов или целевых показателей в определенной зоне или населенном пункте, власти обязаны составить планы по улучшению качества воздуха в данных зонах или населенных пунктах, чтобы достичь нужных лимитов. Существуют процедуры по освобождению или отсрочке соблюдения этих требований, если лимиты не могут быть соблюдены из-за характерных для этого места дисперсных свойств, неблагоприятных климатических условий или трансграничных факторов воздействия.

Еще один ключевой закон – Рамочная директива по воде (2000/60/ЕС), с дальнейшими поправками, которая заложила основу для охраны внутренних поверхностных вод, подземных и прибрежных вод. Задачи этой директивы – добиться хорошего состояния всех вод к 2015 г. Основная ставка делается на речные бассейны, для чего страны-члены должны составить подробные программы управления. Стороны должны позаботиться о том, чтобы потребительская цена на воду заставляла потребителей эффективно использовать эти ресурсы.

---

[174] Конкретнее, это i) диоксид серы, диоксид азота и оксиды азота и свинца; ii) угарный газ и бензол; iii) озон и iv) полиароматические углеводороды, мышьяк, никель, кадмий и ртуть.

Поводом для принятия законодательства ЕС о предотвращении и контроле производственных аварий катастрофического характера послужила крупная авария на химическом заводе в итальянском городе Севезо в 1976 г. В связи с ней была принята «Севезская директива» (96/82/ЕС), в которую позже были внесены изменения в связи с выводами, сделанными на опыте других аварий – в Бхопале, Тулузе и Эншеде (2012/18/ЕС). Сейчас эта директива применяется к более чем 10000 промышленных объектов в ЕС, где используются или хранятся опасные вещества в больших количествах. В основном речь идет о химическом, нефтехимическом секторе, очистке металла и логистике. Данная директива способствовала снижению количества крупных аварий и повсеместно признана эталоном политики предупреждения аварий на производстве, по примеру которого создаются законы во многих странах мира.

Согласно иерархии технологий уборки мусора, свалки считаются наименее предпочтительным вариантом и должны сводиться к строго необходимому минимуму, в соответствии с Директивой о мусорных свалках (1999/31/ЕС). Там, где есть необходимость в организации свалок, они должны быть устроены в соответствии с требованиями директивы. Основная задача – предотвратить или смягчить воздействие на окружающую среду, насколько это возможно. Особенно это касается воздействия на поверхностные воды, подземные воды, почву и воздух, а также на здоровье человека. Директива требует создания системы разрешений на функционирование мусорных свалок. Действующие свалки не могут продолжать функционировать, пока не будут приведены в соответствие с положениями директивы. У Молдовы есть семь лет на то, чтобы выполнить условия этой директивы.

Естественная среда обитания. Природоохранная деятельность руководствуется двумя директивами о естественной среде обитания и о заповедниках диких птиц (92/43/ЕС и 2009/147/ЕС). В эти директивы заложены принципы и процедуры выделения специальных охраняемых зон, и они могут послужить в качестве полезного справочного ресурса для работы молдавских НПО в данной области.

Климатические изменения. Центральным элементом европейской политики в данной области является Директива о системе торговли выбросами (2003/87/ЕС, с поправками в 2009/29/ЕС), согласно которой Молдова обязана создать

совместимую систему в течение восьми лет. Для этого необходимо создать систему из надлежащих установок, национальный план развития для распределения квот, а также систему для внутреннего распределения этих квот. Другие положения о фторсодержащих парниковых газах и веществах, разрушающих озоновый слой (например, гидрофторуглерод), должны быть выполнены в течение четырех-пяти лет, соответственно. Несколько положений, касающихся качественной оценки потребляемого топлива, в том числе о создании системы, хранящей данные о качестве топлива, должны быть выполнены в течение пяти лет.

Перспективы реализации

Природопользование. Радикальные и устойчивые изменения в области окружающей среды все еще зависят, по большей части, от слаженности политического взаимодействия, направленного на реализацию «зеленой» политики. Укрепленный потенциал центральных и местных органов власти, ускоренное сближение законов и последовательность при финансировании играют решающую роль в создании экологической инфраструктуры с нуля или модернизации уже существующей, но дефектной. В ходе прошедшей в 2017 г. правительственной реформы, предусматривающей сокращение количества министерств с 16 до 9, Министерство окружающей среды было включено в новое Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды (МСХРРОС). Вновь созданное министерство является главным органом, ответственным за составление текстов и координацию работы по подготовке экологических политик. В этом ему помогают несколько других ведомств.[175] МСХРРОС отвечает за политику в области рационального использования земельных ресурсов и продвижения экологического сельского хозяйства.

[175] А конкретнее, это Агентство «Apele Moldovei»; Агентство лесного хозяйства «Moldsilva»; Экологическая инспекция, Государственное агентство земельных отношений и кадастра; Государственная гидрометеорологическая служба; Агентство геологии и минеральных ресурсов; Институт экологии и географии; Национальное агентство регулирования ядерной и радиологической деятельности; и Служба рыбоохраны.

Национальное законодательство в области окружающей среды постоянно развивалось, начиная с 1991 г. В настоящее время оно основано на четырех законах: на Земельном кодексе (декабрь 1991 г.), Водном кодексе (июнь 1993 г.), Лесном кодексе (июнь 1996 г.), и Кодексе о недрах (февраль 2009 г.). Молдова присоединилась к наиболее важным международным рамочным документам по проблемам климата и окружающей среды.[176]

В Молдове принята внушительная стратегическая база. Наиболее фундаментальным документом является Стратегия окружающей среды на 2014–2023 гг. и План действий по ее реализации на 2018–2020 гг. (принята в апреле 2014 г.), в которых отражены приоритетные вопросы Соглашения. Среди других документов, – Стратегия по управлению отходами на 2013–2027 гг. (апрель 2013 г.), Стратегия адаптации к изменению климата до 2020 г. (декабрь 2014 г.), Стратегия биологического разнообразия на 2015–2020 гг. (май 2015 г.)[177], План действий по сохранению и повышению плодородия почв на 2017–2020 гг., и План действий по расширению площадей, покрытых лесной растительностью на 2014–2018 годы. Принцип охраны окружающей среды был внедрен и в другие рамочные стратегии, например, в Национальную стратегию развития сельского хозяйства и сельской местности на 2014–20 гг., стратегию развития туризма «Туризм 2020» и Национальную стратегию управления государственными границами на 2015–17 гг. Рабочие документы по будущей Стратегии национального развития до 2030 г. включают в себя экологические цели Повестки дня ООН на период до 2030 г.

---

[176] А именно, это Картахенский протокол к Конвенции о биоразнообразии (2002 г.), протокол по стойким органическим загрязнителям 1979 (2002 г.), Киотский протокол (2003), Роттердамская конвенция по пестицидам и промышленным химическим веществам (2004 г.), Поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой (2005 г.), и недавние изменения к Киотскому протоколу и Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов, а также Парижское соглашение, ратифицированное в 2017 г.

[177] Дополнительные стратегические меры включают в себя Национальную программу по созданию национальной экологической сети на 2011–2018 гг. (август 2001 г.) и Национальный план по расширению площадей, покрытых лесной растительностью, на 2014–2018 годы (февраль 2014 г.).

Вставка 18.1 Основные характеристики молдавской экологии

Водные ресурсы. Стратегические водные источники – реки Днестр и Прут. Водозабор из Днестра покрывает потребление воды в стране на 83%. Его общий объем составляет примерно 1 миллиард м^3 (250 м^3 на человека в 2016 г.) Воды Днестра и Прута относятся ко второй (чистая) и третьей (средняя степень загрязнения) категории качества, соответственно. Главные загрязняющие вещества – азот, фенолы, соединения меди и нефтепродукты.

Почвы и леса. На территории Молдовы находятся, преимущественно, высокопроизводительные почвы (т. н. «чернозем»). Но несмотря на это, земля используется неэффективно, что приводит к ее деградации и загрязнению (40% сельскохозяйственных земель считаются деградировавшими), в то время как леса занимают менее 12% территории страны.

Качество воздуха в Молдове умеренное. Основными источниками загрязнения являются топливосжигающие установки (электростанции и котельные) и транспорт (автомобильный, железная дорога, авиа- и речной транспорт). Объем выброса тепличных газов существенно сократился, дойдя до одной трети от уровня 1990-го года (43,2 мегатонн CO2 в 1990 г. и 12,8 мегатонн в 2013 г.), в связи со спадом промышленного производства после развала СССР и переходом от потребления ископаемого топлива (угля и мазута) на природный газ как главный вид топлива для производства энергии. Снижение качества воздуха обусловлено удвоением количества автомобилей в эксплуатации с 404 916 в 2004 г. до 757 195 в 2014 г.

Твердые отходы. Главными источниками твердых отходов являются добыча полезных ископаемых, домашний скот и бытовые отходы. Объем последних ежегодно вырастает на 10% и в 2015 г. составил 0,8 тонн на человека. Большие объемы из всего запаса пестицидов, накопленных за советский период, были вывезены за границу и уничтожены благодаря иностранной поддержке. В соответствии с законом об отходах от 2016 г. был составлен список из 20 наименований источников отходов (минеральных, сельскохозяйственных, производственных).

Природоохранные зоны. Территории охраняемых природных заповедников составляют всего 5,6% площади страны и включают в себя 312 памятников. Одни из самых многочисленных групп памятников, находящихся под охраной государства, – природные

гидрологические и ботанические объекты, редкая флора и фауна, природные и ландшафтные заповедники. В 2013 г. Государство приняло закон о создании первого национального парка: «Национальный парк Орхей». Для защиты среды обитания водоплавающих птиц было создано три водно-болотных угодья – озера Нижнего Прута, Нижний Днестр и зона Унгурь-Холошница, общей площадью 94,705 га.

В 2015 г. началась работа над институциональной реформой Министерства окружающей среды, включая создание Агентства окружающей среды. Однако, из-за правительственной реформы 2017 г. и поглощения Министерства окружающей среды МСХРРОС, процесс замедлился. Это остановило развитие различных специализированных департаментов, ответственных за экологическую политику (в области лесного хозяйства, почвы, и т. д.).

При поддержке проекта ЕС (EaP GREEN) в период с 2015 по 2017 гг. были разработаны Национальная программа по продвижению «зеленой» экономики и дорожная карта, продвигающая «более зеленые» МСП и сельское хозяйство и энергоэффективность. В 2015 году была создана, а в 2017 г. – реорганизована межминистерская рабочая группа для мониторинга мер, связанных с «зеленой» экономикой (используется порядка 20 показателей).

Директива по оценке воздействия на окружающую среду (2011/92/ЕС) стала применяться в январе 2015 как часть закона № 86 от 29 мая 2014 г. Было составлено, но еще не утверждено руководство с практической информацией о проведении оценок воздействия на окружающую среду. Его утверждение запланировано на 2018 г. Тем не менее, закон был применен в ходе осуществления проекта по доведению газопровода Яссы–Унгены до Кишинева. В 2015–2016 гг. были получены запросы на проведение 255 оценок воздействия на окружающую среду. В 2017 г. Правительство утвердило положение о доступе общественности к экологической информации (Директива 2003/4/ЕС). Новый закон о природном газе, принятый в мае 2016 г., требует соблюдения правил защиты окружающей среды, в частности, в отношении магистрального газопровода. В 2018 г. будут разработаны новая концепция для списка установок, для которых необходимы экологические разрешения, и комплексные экологические разрешения.

Правительство сотрудничает с Европейским агентством окружающей среды над созданием технической концепции единой национальной информационной системы в области окружающей среды и повышением компетентности министерства. Государство приступило к процессу создания Национального реестра выбросов и переноса загрязняющих веществ, с публично доступной информацией.

Национальный институт стандартизации в 2014 г. принял 127 европейских и международных стандартов в области окружающей среды, отменив при этом 220 ГОСТов. В целях информирования общественности власти создали факультативный курс по «Экологическому воспитанию» для школ и вузов. Далее планируется сделать этот курс обязательным.

Крупные загрязнители и опасные вещества. Важным шагом вперед на пути улучшения качества воздуха стало создание Стратегии защиты атмосферного воздуха, в которой нашли отражение положения Директивы 2008/50/CE о качестве окружающего воздуха и очищении воздуха в Европе. Стратегия предусматривает создание реестра предприятий, деятельность которых является источником загрязнения окружающей среды, и подлежит реализации во второй половине 2018 г. В конце 2016 г. для проведения консультаций было представлено предложение по созданию Центра по управлению опасными отходами.

В части мер по выполнению условий Роттердамской Конвенции о пестицидах и промышленных химических веществах был подготовлен законопроект и нормативные акты к нему об использовании химических веществ и об экспорте-импорте опасных химических веществ (в целях транспонирования Регламента (ЕС) 689/2008). За ними последует закон о транспонировании основного закона ЕС о регулировании химических веществ – Регламента REACH (ЕС/1907/2006). Была начата работа над законопроектом о транспонировании Севезской Директивы (96/82/ЕС) по предупреждению серьезных несчастных случаев, связанных с опасными веществами. Положение по выполнению требований Директивы 1999/32/ЕС о снижении содержания серы в некоторых жидких видах топлива было утверждено в апреле 2016 г. Был составлен закон об уборке твердых отходов, в рамках сближения с требованиями Директивы 2008/98/ЕС об отходах.

В 2019 г. будет принят Реестр химических веществ, ввезенных в страну. На 2019 год, при поддержке Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ), запланировано транспонирование в Молдове Директив ЕС, связанных с качеством воздуха и загрязняющими примесями (2008/50, 2004/107, 2004/42, 2001/81 и 94/63).

Качество воды. Положения директив по воде предусмотрены в Законе о воде от 23 декабря 2011 г., который вступил в силу в 2013 г. и был изменен в апреле 2014 г. Данный закон сближается с Директивой 2000/60/ЕС (Рамочной директивой по воде), Директивой 2007/60/ЕС об оценке и управлении рисками наводнений, Директивой 91/271/ЕЭС об очистке коммунальных сточных вод и Директивой 91/676/ЕЭС об охране вод от загрязнения нитратами из сельскохозяйственных источников. Более того, данный закон вводит еще две директивы, которых нет в приложении XI к Соглашению, а именно Директиву 2006/7/ЕС об управлении качеством купальных вод и Директиву 2008/105/ЕС об экологических стандартах качества в области политики водопользования. В 2016 г. была утверждена концепция информационной системы водных ресурсов (SIRA).

Рамочная директива по воде. В конце 2016 г. были подготовлены планы действий по управлению двумя национальными водосборными территориями – бассейном реки Днестр, Пруто-Дунайским и Черноморским бассейном, однако в 2017 г. в силу вступил только один из них – относящийся к Днестру. Водосборные территории управляются двумя комитетами с совещательными функциями, куда входят представители центральных и местных органов власти, потребительских объединений, гражданского общества и научных кругов. В целях усиления охраны водных ресурсов власти модернизировали систему мониторинга реки Днестр, создав и оснастив 14 автоматических гидрологических станций. Работа была выполнена при поддержке Всемирного Банка и Американской корпорации «Millennium Challenge Corporation». Функционирование водосборных территорий соответствует положениям Директивы 91/676/ЕЭС об охране вод от загрязнения нитратами из сельскохозяйственных источников (Постановление Правительства от октября 2013 г.). К середине 2019 г. должен быть подготовлен Кодекс надлежащей практики по защите вод от загрязнения нитратами.

Риск наводнений. Проект по проведению технико-экономического исследования для оценки риска наводнений стартовал в 2014 г., при поддержке Европейского инвестиционного банка. Проект предусматривает составление карт регионов, подверженных риску наводнений, и учреждение системы оперативного мониторинга и управления на реках Днестр и Прут. Он поддерживает внедрение Положения от 2013 г. об управлении рисками наводнений, которое транспонирует Директиву 2007/60/ЕС. К 2016 г. была подготовлена методология по управлению рисками наводнений. МСХРРОС составит планы по управлению рисками паводков, которые необходимо будет внедрить к концу 2019 г.

Очистка сточных вод в городских условиях. Директива (91/271/ЕЭС) отчасти нашла отражение в положении о требованиях к сбору, очистке и сливу сточных вод (постановление правительства от 25 ноября 2013 г.) и в положении об условиях слива сточных вод из водоемов (постановление правительства от 9 октября 2013 г., с поправками в октябре 2014 г.). Стратегия по обработке осадка на очистных сооружениях будет принята в 2019 г. Свою оценку о ходе выполнения директивы предоставили эксперты из Румынии и Чешской Республики (проект TAIEX). Проект также предусматривал отчет о предварительной оценке в области сбора и очистки сточных вод, который был подготовлен молдавскими властями вместе с чешскими экспертами в 2015 г.

Качество питьевой воды. Национальным координационным комитетом по Протоколу по проблемам воды и здоровья[178] было разработано и рассмотрено положение о питьевой воде (в соответствии с Директивой 98/83/ЕС). Молдова подписала этот протокол в июле 2005 г. Обновленное Положение о публичной услуге водоснабжения и канализации было принято в 2017 г., а новый закон будет принят в 2018 г. При поддержке Швейцарии, молдавские власти осуществили проект по выполнению условий данного протокола, в том числе провели ряд тренингов для предприятий водного хозяйства, способствовали принятию соответствующих стандартов и наладили партнерские отношения между ведомствами (между

[178] См. Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, 1992 г.

Министерством здравоохранения и Министерством окружающей среды).

Инициативы по увеличению производства устойчивой энергии и снижению уровня выбросов проходили в рамках проекта «Энергетика и биомасса», финансируемого ЕС и внедряемого ПРООН в 2011–2014 гг. и 2015–2017 гг. Проект помог установить современные системы отопления на биомассе не менее чем в 160 учреждениях в 127 населенных пунктах для более чем 102 334 человек.

Естественная среда обитания. Важным прорывом в области биоразнообразия является Стратегия по биоразнообразию и План действий[179], с бюджетом в размере 1,7 миллиона евро (38,6 миллионов молдавских леев), 20% которого покроется за счет внешней помощи. Цели стратегии: обеспечить правовую базу для сбережения биоразнообразия, заложить эффективные институциональные основы, расширить охраняемые государством природные территории, создать национальную экологическую сеть и обеспечить меры сохранности биоразнообразия. В декабре 2016 г. были внесены поправки в законодательство о сохранении естественных мест обитания и дикой фауны и флоры ради сбережения биоразнообразия, отражающее положения Директив 92/43/ЕЭС и 2009/147/ЕС. Принятие закона, транспонирующего Директиву 92/43/ЕЭС, и положения, транспонирующего Директиву 2000/60/ЕС, касающихся охраняемых мест обитания, запланировано на 2018–2019 гг.

Управление отходами. В 2019 г. предлагается создать информационную систему управления отходами с национальной и региональными программами. Также на 2019 г. запланировано составление Руководства по управлению отходами различных видов (горного производства, добывающей промышленности, и т. д.). Единственному в стране хранилищу отходов (Цынцэрень, район Анений Ной), соответствующему экологическим критериям, требуется модернизация. Согласно технико-экономическому исследованию, проведенному ЕБРР, его стоимость будет составлять 22,9 миллиона евро. В июне 2017 г. Счетная палата провела оценку, согласно которой санитарно-

[179] Стратегия о биологическом разнообразии была принята Постановлением Правительства № 274 от 18 мая 2015 г.

гигиенические службы покрывают лишь 60–70% городской местности и 6–10% сельской.

Генетически модифицированные организмы (ГМО). В настоящее время нормативы по ГМО предусмотрены в Законе № 755-XV от 21 декабря 2001 г. о биологической безопасности, изменение и дополнение которого Законом о ГМО запланировано на 2018 г. Согласно плану действий к Стратегии о биологическом разнообразии на 2015–2020 гг., законопроект о ГМО (от 2015 г.) был утвержден в 2016 г. Он отчасти транспонирует положения Директивы 2001/18/ЕС о выпуске генетически модифицированных организмов в естественную окружающую среду, а также положения Картахенского протокола по биобезопасности за январь 2000 г. к Конвенции о биологическом разнообразии Закон предусматривает создание стандартных процедур для оценки воздействия ГМО на экологию и здоровье человека, ведение мониторинга, обязательную маркировку и упаковку продуктов, содержащих ГМО, а также создание инфраструктуры для проведения анализа (лабораторий), и т. д. Надзор в этой области будет осуществлять Национальный комитет по биологической безопасности, который планируется создать к 2019 г.

Климатические изменения. Основы для климатической политики заложены в Стратегии адаптации к изменению климата до 2020 г. и Плане действий к ней. Для этого предусмотрен бюджет в размере 2,7 миллиарда молдавских леев.[180] Стратегия содержит положения из Соглашения об ассоциации и меры по увеличению потенциала страны, необходимые для приспосабливания и реагирования на негативные последствия климатических изменений (например, на засухи и наводнения). Кроме того, в декабре 2016 г. была принята Стратегия развития с низким уровнем выбросов, цель которой – снизить уровень выбросов к 2020 г. на 25% по сравнению с 1990 г. Стратегия учитывает положения всемирного соглашения об изменении климата, принятого в Париже в декабре 2015 г. Молдова старается внедрить систему торговли квотами на выбросы парниковых газов, закрепленную в Директиве 2003/87/ЕС. Однако, принятие положения по контролю за выбросами углекислого газа запланировано на 2018 г.

[180] См. Постановление Правительства № 1009 от 10 декабря 2014 г.

Основные вызовы. Действующие основы экологической политики страдают от разных недостатков, в том числе от нехватки человеческих и финансовых ресурсов и коррумпированных практик управления объектами государственной собственности, в том числе землей и лесами (притом, что существуют сомнительные процедуры аренды лесных площадей). В целом, наблюдается низкий уровень ведения водного, лесного хозяйства и почв, а также плохое водопользование. По данным Счетной палаты за ноябрь 2017 г., имеются проблемы, препятствующие повышению качества воздуха (неполная гармонизация с европейским законодательством, неэффективный контроль, и т. д.)

Проведенная в 2017 г. реорганизация Правительства привела к фрагментации ответственности за экологические реформы и реформы, связанные с изменением климата. Изменение климата оказывает дополнительную нагрузку на водные ресурсы Днестра – основной реки страны. Для обеспечения достаточного объема водоснабжения была временно приостановлена ирригационная деятельность.

Существуют также риски, связанные с планами Украины по увеличению производственной мощности гидроэлектростанции на Днестре (Новоднестровск). В 2017 г. было подготовлено двусторонне соглашение с молдавскими властями на срок 99 лет, однако оно подверглось критике за нарушение различных директив ЕС, создание угрозы устойчивости водных ресурсов Молдовы и Одесской области Украины, а также за нанесение ущерба экосистеме реки.

Глава «Экологическая политика» вкратце

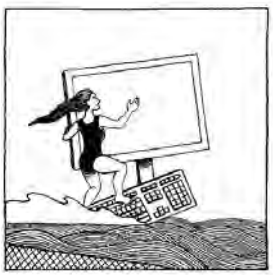
В Молдове действует обширное экологическое законодательство, а недавно созданные стратегические основы охватывают все аспекты, предусмотренные в Соглашении об ассоциации (биоразнообразие, уборка мусора, водоснабжение и канализация, лесное хозяйство, климатические изменения, и т. д.) В Повестке дня ООН до 2030 г. теперь уделяется особое внимание «зеленой» экономике.

В рамках правительственной реформы 2017 г. Министерство окружающей среды было поглощено Министерством сельского хозяйства и регионального развития, что создало трудности для укрепления институционального потенциала.

Молдавские кодексы и законы приводятся в соответствие с европейскими, хотя нехватка полного политического участия и недостаточные финансовые и человеческие ресурсы затрудняют и затягивают этот процесс.

Наиболее острые вызовы касаются устойчивого использования ресурсов реки Днестр (связанного с планами Украины по производству энергии) и отходов.

Инвестиционные проекты в сфере защиты окружающей среды финансируются ЕБРР, ЕИБ и Европейской комиссией.



19. СЕКТОР ИНФОРМАЦИОННЫХ И КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В данной части речь идет о серии разделов и подразделов Соглашения об ассоциации по связанным темам, а именно по электронным коммуникациям и почтовым услугам, информационной безопасности и политике в области телерадиовещания. В целом, этот «цифровой» сектор неизбежно становится стратегическим измерением масштабной задачи по построению современной и конкурентоспособной на международной арене экономики.

Положения Соглашения

Электронные коммуникации. В статьях с 231 по 240 соглашения содержится ряд комплексных положений, касающихся электронных коммуникаций. Они закладывают основные правила работы конкурентоспособного и хорошо управляемого сектора и касаются таких тем, как регулирующие органы, принципы выдачи лицензий операторам услуг, права доступа к схемам других операторов и принципы распределения таких ограниченных ресурсов, как радиочастоты. В приложении XXVIII-B перечислены существующие европейские законы, с которыми Молдова должна «постепенно» привести в соответствие свои законы, в течение одного – трех лет. Сюда же вошли некоторые основные директивы, принятые в 2002 г., с поправками, внесенными в 2009 г.:

- Рамочная Директива 2002/21/ЕС (с поправками, внесенными Директивой 2009/140/ЕС) о сетях электронных коммуникаций, в которой определены

продукты, относящиеся к таким сетям, и необходимость в независимом национальном регуляторе для выполнения административных функций;

- Директива 2002/20/ЕС (в том числе поправки к ней, внесенные той же Директивой 2009/140/ЕС) о выдаче лицензий операторам в данном секторе;
- Директива 2002/19/ЕС (в том числе поправки к ней, внесенные той же Директивой 2009/140/ЕС) с требованиями о том, что операторы, занимающие существенную долю рынка, должны обеспечить открытый доступ к сетям и взимать плату за подключение без какой-либо дискриминации; и
- Директива об универсальной услуге 2002/22/ЕС (в том числе поправки к ней, внесенные Директивой 2009/136/ЕС), которая требует соблюдения интересов и прав пользователей – например, «право переноса телефонного номера» между операторами.

Почтовые и курьерские услуги. Нормативные правила рассчитаны на предотвращение антиконкурентной практики в этом секторе, регулируют лицензирование операторов универсальных услуг и обеспечивают независимость регулирующего органа. В Приложении XXVIII-C указано несколько директив, регулирующих внутренний рынок почтовых услуг. Высокая стоимость курьерских услуг в ЕС все чаще вызывает критику, так что в этой связи планируется предпринять какие-то меры.

Информационное общество. Здесь задача – обеспечить широкое распространение и доступность информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), с качественными услугами и по доступным ценам. В тексте соглашения подчеркивается «обмен информацией о лучших практиках». Молдова должна провести сближение с Директивой по электронной коммерции (2000/31/ЕС) в течение трех лет и с рамочным законом об электронной подписи (Директива 1999/93/ЕС) в течение года.

Услуги телерадиовещания. Базовые правила, регулирующие телевещание, прописаны в Директивах по услугам массового телерадиовещания (2007/65/ЕС и 2010/13/ЕС). Молдова должна выполнить эти положения в течение двух лет.

Единый цифровой рынок. Широкое поле цифровых услуг включает в себя рынок электронных коммуникаций, информационное общество и телерадиовещание. В этих секторах происходят самые быстрые технологические изменения, и благодаря им развиваются все отрасли экономики. Это значит, что свод европейских законов и положений в данной области, представленный в приложении XXVIII-B к соглашению, также очень быстро меняется. Европейская Комиссия в 2015 г. подготовила всеобъемлющий политический документ «Единый цифровой рынок Европы», где определила направления для дальнейшего развития.[181] В документе указаны планы работы по трем широким темам: i) улучшение онлайн-доступа для индивидуальных потребителей и предприятий, ii) создание правильных нормативных условий для продвинутых цифровых сетей, и iii) создание цифровой экономики за счет инвестиций, оперативной совместимости и стандартизации. Выделены шестнадцать конкретных направлений действий, и некоторые из них потребуют внесения изменений в законы, перечисленные в Соглашении, как требующие сближения. К ним относится пересмотр директив об электронных коммуникациях, режимах защиты авторского права, о защите прав потребителей, курьерских услугах, телерадиовещании и Приоритетном плане стандартов в области ИКТ.

В мае 2018 г. вступил в силу Общий регламент по защите данных (GDPR – EC/2016/679) – новая крупная инициатива ЕС. Он призван решить серьезную текущую проблему: использование личных и частных данных высокотехнологичными компаниями, как Facebook и пр. Без сомнения, будет рассмотрен вопрос о включении данного закона в соответствующее приложение Соглашения.

Перспективы реализации

Растущий цифровой сектор. Сектор ИКТ играет важную роль в экономике Молдовы и общегосударственном управлении. Вклад ИКТ в ВВП страны за 2015 г. составил 5,1% (7,9 миллиарда молдавских леев), а ежемесячные зарплаты в этом секторе во много раз выше среднего. Согласно официальной статистике, с 2014 г. по 2016 г. зарплаты в секторе ИТ выросли с 450 евро до 500 евро, в то время как по неофициальным данным зарплаты в этом

[181] См. Европейская Комиссия, Сообщение COM (2015) 192 за 6 мая 2015 г.

секторе составляют 800–1500 евро, против около 226 евро в 2016 г. Показатели проникновения доступности ИКТ говорят о том, что мобильная телефония покрывает 99% территории, фиксированная телефонная связь – 33,8%, фиксированный широкополосный Интернет – 11,7%, а мобильный Интернет (модемы/карты) – 4,7%. Около 35% всех домохозяйств имеют широкополосное подключение к Интернету. Уровень широкополосного доступа значительно вырос – с 1,2 миллиона устройств в 2014 г. до 2,1 миллиона в 2016 г. Растет использование мобильной телефонии – с 4,6 миллиарда минут в 2011 г. до 6,2 миллиарда минут в 2016 г., в противовес сокращающемуся интересу к стационарной телефонной связи – с 2,7 до 1,8 миллиарда минут за тот же период.

Согласно Индексу развития ИКТ, положение Молдовы улучшилось. Страна поднялась с 66 места среди 167 стран в 2015 г. до 59 места среди 176 стран в 2017 г.[182] Отдельные данные, представленные в Таблице 19.1, показывают, что по уровню подключений ИКТ Молдова идет впереди Украины и Грузии, и сопоставима с соседней Румынией.

Таблица 19.1 Аспекты развития ИКТ в Молдове, Грузии, Украине и Румынии

	Абоненты фиксированной телефонии на 100 жителей		**Абоненты мобильной телефонии на 100 жителей**		**% дом. хозяйств с компьютером**		**% дом.хозяйств с доступом в Интернет (%)**	
	2014 г.	**2016 г.**	**2014 г.**	**2016 г.**	**2014 г.**	**2016 г.**	**2014 г.**	**2016 г.**

[182] См Международный союз электросвязи, «Измерение информационного сообщества», Женева, 2017 г. В отчете отражены следующие аспекты: абоненты фиксированной телефонии на 100 жителей, абоненты мобильно-сотовой телефонной связи на 100 жителей, международный показатель широкополосной связи Интернет (бит/сек) на Интернетпользователя, процент домохозяйств с компьютером, процент домохозяйств с доступом к Интернету, процент лиц, пользующихся Интернетом, абоненты фиксированной широкополосной связи на 100 жителей, активные абоненты мобильной широкополосной связи на 100 жителей, уровень грамотности среди взрослых, максимальная доля учащихся второй ступени образования и максимальная доля учащихся третьей ступени.

Молдова	35,2	34,3	108,0	111,0	52,4	71	47,5	76
Грузия	25,4	19,4	124,9	129,1	45,8	52,5	41,0	49,8
Украина	24,6	19,8	144,1	132,6	52,4	65,1	43,0	54,8
Румыния	21,3	19,1	105,9	106,4	63,8	74	60,5	72,4

Источник: Международный союз электросвязи.

Начатая в 2009 г. реформа правительства привела к поглощению Министерства информационных технологий и коммуникаций расширенным Министерством экономики и инфраструктуры, которое теперь отвечает за разработку и координирование политики в области ИКТ. Центр е-правительства (Центр электронного правительства, учрежден в августе 2010 г.) отвечает за стратегическое планирование, менеджмент и реализацию ИКТ, действуя от имени Государственной канцелярии. Национальное регулирующее агентство электронных коммуникаций и информационных технологий Республики Молдова (ANRCETI) является регулятором в данной области. Агентство было реорганизовано в 2008 г., когда вступил в силу новый Закон об электронных коммуникациях.

Государство сохраняет за собой полное владение доминирующим оператором почтовых услуг «Posta Moldovei», доминирующим оператором телерадиовещания «Radiocomunicatii» и доминирующим оператором фиксированной связи «Moldtelecom», который действует также в сегменте мобильной связи посредством своей дочерней компании «Unité». Эти принадлежащие государству компании охватывают довольно широкий рынок: стационарная телефония – 94%; стационарная широкополосная связь – 64%; теле- и радиовещание – 25,6%; и почтовые услуги – 100%. Самым либерализованным сектором остается мобильная телефония: здесь государственному предприятию принадлежит лишь 3,6% рынка.

Несмотря на то, что в целом рынок ИКТ подчиняется правилам честной конкуренции, государственное предприятие Молдтелеком обладает монополией на фиксированную телефонную связь и услуги Интернет ADSL. В целом, технологии подключения к Интернету (кабельное, FTTB, по линии наборного доступа (dial-up), Wi-Fi и мобильный Интернет) предоставляются как частными компаниями, так и Молдтелекомом.

Ведущим оператором услуг Интернет в Приднестровском регионе является «Интерднестрком», и ни один молдавский оператор не предоставляет там услуги. Молдавские власти и администрация Приднестровского региона 25 ноября 2017 г. подписали протокол о телекоммуникациях. Его цель – восстановить фиксированную, мобильную и интернет-связь между двумя берегами. Тем не менее, для прогресса необходимо полное доверие между двумя сторонами, которое пока еще оставляет желать лучшего.

Молдова начала претворять в жизнь политику электронного преобразования в 2011 г., намереваясь использовать ИКТ в целях улучшения управления госсектором. Данная инициатива предусматривает оцифровывание бумажных документов (напр., документов гражданского состояния), переход правительства на электронный документооборот, создание системы электронных закупок и управленческой платформы для доставки результатов работы отраслевых служб (MDelivery).

В 2011 г. Молдова присоединилась к «Открытому правительству» (OGP) – международной организации, объединяющей правительства и гражданское общество 69 стран. Данная инициатива поддерживает принципы прозрачности, укрепления общественных инициатив, подотчетности и признает преимущества технологического прогресса и инновации. Первый план действий Молдовы в рамках OGP на 2012–2013 гг., составленный правительством с помощью Центра электронного правительства (e-Government) совместно с представителями гражданского общества, был утвержден постановлением правительства в апреле 2012 г. Первая оценка работы по осуществлению плана действий в рамках OGP, данная гражданским обществом,[183] показала медленные темпы выполнения – было выполнено всего 52% плана, но при этом был отмечен удовлетворительный уровень соответствия (70%) по выполнению обязательств по эффективному и прозрачному управлению государственными ресурсами. Менее успешными оказались результаты в сфере налаживания процесса принятия решений при широком участии общественности (47%) и

[183] См. Доклад Петру Куляк «Оценка выполнения Плана действий Республики Молдова для продвижения открытого Правительства на 2012–2013 годы», Association for Participatory Democracy/Ассоциация за демократию через участие, Кишинев, 2014 г.

повышения качества государственных услуг (40%). В центре плана действий в рамках OGP на 2014–15 гг. – дальнейший перевод государственных услуг на цифровую основу. Последний План действий на 2016–2018 гг. был утвержден в декабре 2016 г. Его приоритетные задачи включают в себя более прозрачные государственные расходы, процесс принятия решений, основанный на более широком участии, а также повышение качества государственных услуг. Согласно данным за 2017 г.,[184] 42% действий уже выполнено, а 58 находятся в процессе выполнения. Был достигнут существенный прогресс в открытии правительственных данных. В апреле 2011 г. была запущена платформа «открытых данных».[185] Общественность получила свободный доступ к 989 источникам данных, за публикацию которых отвечают 50 органов государственной власти (более 53%). К декабрю 2015 г. было скачано свыше миллиона записей.[186] Сюда относятся медицинские документы, протоколы о правонарушениях, лицензии, и т. д. Молдова занимает достойное 22-е место из 122 стран согласно Всемирному Индексу открытости данных за 2015 г.[187]

Развитие государственных услуг в режиме онлайн, начатое благодаря проекту е-Преобразования управления в Молдове (GeT), реализуемому Центром электронного управления с использованием кредита от Всемирного банка (около 19 долларов США), прошло удовлетворительно.[188]

В настоящее время основы для разработки государственной политики в области развития ИКТ заложены в стратегии «Цифровая Молдова 2020», утвержденной постановлением

---

184 См. Промежуточный доклад о самооценке за 2017 г.,

https://www.opengovpartnership.org/documents/moldova-mid-term-self-assessment-report-2016-2018

185 Подробнее, см. платформу www.date.gov.md.

186 По данным «Барометра освоения онлайн-услуг по программе электронного преобразования (eTransformation)», Центр электронного правительства Молдовы, декабрь 2015 г.

187 См. Всемирный индекс открытости данных (Global Open Data Index), 2015 г. (http://index.okfn.org/place/).

188 Завершение реализации и Отчет о результатах проекта е-Преобразования,
http://www.egov.md/en/transparency/reports/implementation-completion-and-results-report-governance-e-transformation

правительства в октябре 2013 г. Стратегия преследует следующие основные цели: увеличение количества подключений и расширение доступа к ИКТ, продвижение нового контента и услуг ИКТ, повышение грамотности в области ИКТ с целью поощрения инноваций, а также расширение использования ИКТ местными органами власти и населением.

Первым шагом к решению вопроса кибербезопасности стало утверждение Национального плана в области кибербезопасности в ноябре 2015 г. План содержит такие аспекты, как безопасная обработка, хранение и обеспечение доступа к данным; безопасность и добросовестность услуг и сетей электронной коммуникации; предотвращение и борьба с информационной преступностью; наращивание потенциала в целях быстрого реагирования; наращивание потенциала для кибернетической обороны.

Власти продолжают шаги по переводу государственных услуг на цифровую основу, и уже добились серьезных успехов в вопросах электронного лицензирования, электронной отчетности, мобильной подписи и онлайн-оплаты государственных услуг. Число электронных услуг уверенно растет, и в настоящее время на портале государственных услуг (www.servicii.gov.md) доступны 112 видов услуг. Правительство работает над тем, чтобы бороться с коррупцией с помощью электронных государственных услуг, сокращения контактов с госслужащими и снижения расходов на оказание государственных услуг. Оплачивать государственные услуги стало проще, когда правительство ввело в действие свою электронную платежную систему.[189] То же касается выдачи справок о несудимости, оплаты полицейских штрафов, апостиля, получения лицензий на ведение экономической деятельности, электронной подписи, получения электронных виз, и т. д. (всего 33 вида услуг по состоянию на март 2018 г.). Кроме того, с помощью портала для консультаций с общественностью (www.particip.gov.md) население получает возможность открытого доступа к законопроектам и постановлениям правительства, которые можно комментировать до того, как они будут приняты.

[189] Эта электронная система платежей называется «Mpay» (www.mpay.gov.md).

С принятием программы мер по электронному преобразованию (e-transformation), внимание к этой сфере усилилось и в системе образования. В различных инициативах, направленных на расширение использования образовательного потенциала ИКТ и повышение интереса молодежи к ИКТ, принимает участие государство, деловые круги, неправительственные организации и донорское сообщество. В сентябре 2014 г. власти открыли магистерскую программу по «Менеджменту инноваций и передаче технологий» в рамках сети TecNet по передаче технологий, основанной под эгидой европейской программы TEMPUS. В исследованиях принимают участие вузы из Молдовы и некоторых стран-членов ЕС (Италии, Португалии и Словакии). USAID и Шведское агентство международного сотрудничества в области развития финансировали программу, целью которой было открытие в 2015 г. Центра передовых знаний в области ИКТ «Tekwill», институциализированного в 2017 г. Созданный как межвузовская платформа для продвижения инноваций и предпринимательства, центр «Tekwill» превратился в платформу для поощрения предпринимательства в сфере ИКТ. В декабре 2017 г. был создан «Moldova IT Park»[190], предоставляющий налоговые льготы. К январю 2018 г. парк привлек порядка 50 компаний.

Кроме того, бизнес оказывает поддержку образованию в области ИКТ, как это, например, делает Фонд «Orange», с помощью которого, а также при участии трех вузов, специализирующихся в области ИКТ, в 2015 г. была открыта цифровая лаборатория.

Незаконное использование программного обеспечения (пиратство), однако, остается главной проблемой сектора ИКТ и широко распространено среди молдавских потребителей: страна находится на 102-м месте из 139 стран.[191] Это не может не влиять и на производство местного программного обеспечения. Еще одной проблемой является низкая конкурентоспособность программных продуктов местного производства, вызванная тем, что местные производители нацелены на продукты ИКТ с низкой

[190] http://moldovaitpark.md/

[191] См. Всемирный экономический форум, «Global Information Technology Report 2016» («Всемирный отчет об информационных технологиях»), Женева, 2016 г.

прибавочной стоимостью. Это говорит о незаинтересованности в разработке конечных и более сложных продуктов.

Сближение с законодательством ЕС

Электронные коммуникации. Транспонирование директив, перечисленных в приложении XXVIII-B к Соглашению, происходит, в основном, посредством внесения изменений в Закон об электронных коммуникациях 2007 г., и было начато в июле 2017 г. Новый закон отражает положения основных директив, указанных в начале этой главы (2002/21/ЕС, 2009/140/ЕС, 2002/20/ЕС и 2002/19/ЕС, а также 2002/22/ЕС о доступе к сетям электронной коммуникации и связанным услугам и их взаимном подключении). Кроме того, закон транспонирует аспекты Директив 2002/58/ЕС о данных личного характера и защите частной жизни, 2002/77/ЕС о конкуренции на рынках электронных коммуникационных сетей и 676/2002/ЕС о спектре радиочастот.

Эти изменения в законе получили положительную оценку экспертной миссии ЕС, организованной посредством программы TAIEX в ноябре 2015 г. Эксперты рекомендовали усилить акцент на соблюдение прав потребителей и обеспечение высококачественных услуг в данной области. На время написания данного текста, однако, законопроект еще не был утвержден.

Некоторые аспекты рамочной Директивы 2002/21/ЕС были транспонированы в Закон № 28 от 10 марта 2016 г.[192] о совместном использовании государственных сетей электронной коммуникации, в котором также содержатся положения о развитии таких сетей. Запрещены любые правовые ограничения, применяемые государственными органами власти с целью ограничить доступ к имуществу или физической инфраструктуре, относящейся к электронным коммуникациям, за исключением чрезвычайных ситуаций. Кроме того, закон предусматривает, чтобы при строительстве и ремонте городских объектов учитывались особые требования к инфраструктуре электронных коммуникаций. Эти положения направлены на укрепление информационного общества и повышают

[192] См. Закон № 28 от 10 марта 2016 г. (http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=364218).

независимость и административный потенциал национального регулирующего органа, усиливая также защиту личных данных. Агентство электронных коммуникаций и информационных технологий (ANRCETI) несет ответственность за подготовку плана действий на 2016 г., необходимого для выполнения данного законодательства.

Почтовые и курьерские услуги. Согласно Национальному плану действий по внедрению Соглашения об ассоциации на 2017–2019 гг., Директива 97/67/ЕС об общих правилах развития внутреннего рынка почтовых услуг в Сообществе и повышении качества обслуживания будет транспонирована в молдавское законодательство к середине 2019 г. Новый закон о почтовой связи (№ 36 от 17 марта 2016 г.) внес изменения в закон 1995 г. Универсальную услугу оказывает государственное предприятие «Почта Молдовы». Закон также содержит положения о стандартах качества (о бесперебойности и надежности). Он обеспечивает постепенную либерализацию рынка почтовых услуг. Однако государство сохранит за собой монополию на почтовые пересылки весом до 350 г. Плата за государственные почтовые услуги рассчитывается по методике, утвержденной ANRCETI.

Информационное общество. Правительство продолжает свою работу по выполнению программы «Цифровая Молдова 2020», в особенности усилия по увеличению числа подключений и расширению доступа к ИКТ. В этой связи, необходимо доработать и принять законопроект об открытии доступа к имуществу и связанной инфраструктуре для совместного использования сетей электронной коммуникации.

В целях транспонирования Директивы об универсальной услуге 2002/22/ЕС разработана национальная программа по созданию универсальной услуги. Планируется ее утвердить не позднее середины 2019 г. В ее задачи входит обеспечить потребителей доступом к высококачественным электронным коммуникациям по доступной цене. Власти продолжают работать над созданием полноценной Единой национальной аварийной службы. Закон о создании такой службы (№ 112) был изначально подготовлен в 2011 г., но был утвержден парламентом лишь в июле 2014 г. Служба 112 начала официально работать в марте 2018 г. Ее первоначальный бюджет составил 67 миллионов леев (около 3 миллионов евро). А пока ведется работа над запуском цифрового телевидения, для чего была принята

программа перехода с аналогового наземного на цифровое наземное телевидение, которая была утверждена решением правительства 22 апреля 2015 г. В 2017 г. Координационный совет по телевидению и радио начал проводить общественные кампании для стимулирования перехода на цифровое наземное телевидение.

Услуги телерадиовещания. Правительство приступило к транспонированию Директивы о массовых услугах телерадиовещания (2010/13/ЕС) и внесло поправки в Кодекс телевидения и радио от 27 июля 2006 г. Поправки к нему были доработаны Министерством финансов и Министерством юстиции после консультаций с общественностью. Координационный совет по телевидению и радио представил просьбу о присоединении к европейскому наблюдательному органу по телерадиовещанию (European Audio-visual Observatory), но эту просьбу пришлось отклонить в связи с ужесточением мер бюджетной экономии в 2015 г. В 2017 г., в рамках проекта, финансируемого ЕС и Советом Европы, была создана рабочая группа для создания нового Кодекса аудиовизуальных услуг и Концепции развития сектора средств массовой информации.

Есть планы по транспонированию к концу 2019 г. двух других директив из приложения XXVIII-C, а именно Директивы 2008/6/ЕС о внутреннем рынке почтовых услуг Сообщества, и Директивы 2002/39/ЕС о дальнейшем открытии рынка почтовых услуг для конкуренции. В соглашении предусмотрен срок для их транспонирования – пять и семь лет, соответственно.

В секторе ИКТ есть следующие серьезные вызовы:

- недостаточное применение инструментов ИКТ местными органами публичного управления;
- низкий уровень цифровой грамотности населения, что сдерживает распространение электронных государственных услуг, особенно в регионах; и
- частые случаи незаконного использования программного обеспечения, что сдерживает развитие сектора ИКТ, в том числе местное производство программного обеспечения.

Глава «Сектор ИКТ» вкратце

Этот широкий сектор очень быстро растет и представляет собой важное звено в процессе экономической реформы и модернизации Республики Молдова.

Была подготовлена огромная информационно-коммуникационная инфраструктура государственных услуг онлайн, но ей недостает большей степени проникновения на уровне местных органов власти и среди сельского населения.

Правительственные органы и деловые круги, при поддержке международных доноров, развивают инициативы в области цифрового образования и инноваций. В 2017 г. был создан первый Парк ИТ, собравший около 50 компаний, занимающихся информационными технологиями.

В Соглашении предусмотрены меры по сближению с нормативными практиками ЕС в течение одного – семи лет. В этом направлении имеются отдельные успехи, кроме того, к концу 2019 г. планируется провести сближение по ряду направлений.

20. Защита прав потребителей



Законодательство ЕС стремится обеспечить высокий и согласованный уровень защиты здоровья и безопасности потребителей посредством строгих общих правил и стандартов безопасности продуктов и услуг на внутреннем рынке. Конкретные законы в области защиты прав потребителей, являющиеся предметом настоящего раздела, касаются широких принципов и горизонтальных правоприменительных мер. Большинство содержательных условий, касающихся безопасности отдельных пищевых продуктов, промышленных товаров и услуг, определяются в отраслевых законах, действующих на внутреннем рынке Евросоюза, и обсуждаются в других разделах.

Положения Соглашения

В Соглашении прописан ряд общих обязательств в связи с защитой прав потребителей, а именно, что «Стороны должны сотрудничать в целях обеспечения высокого уровня защиты потребителей и достижения совместимости между системами защиты потребителей» (ст. 38). Помимо прочего, для этого необходимо наладить обмен информацией о системах защиты прав потребителей; проводить экспертную оценку правовых и технических возможностей для обеспечения выполнения законодательства, а также проверку систем надзора за рынком; повышать качество информации, предоставляемой потребителям; и поощрять развитие независимых потребительских ассоциаций.

Для этого также необходимо, чтобы Молдова сблизила свое законодательство с европейским, как это предусмотрено в

Приложении IV к Соглашению об ассоциации, и устранила торговые барьеры. В целом, Молдова взяла на себя обязательство выполнить эти задачи в течение двух-четырех лет.

Безопасность продуктов – главная задача потребительской политики. В ближайшие два года Молдова должна транспонировать в свое правовое поле положения основных актов, т. е. Генеральной директивы о безопасности продуктов 2001/95/ЕС и Директивы 87/357/ЕЭС. Некоторые продукты, состав, производство или использование которых могут представлять угрозу для потребителей, регулируются специальными положениями.

Кроме того, Молдова должна транспонировать Директиву о нечестных практиках ведения торговли 2005/29/ЕС, и Директиву 98/6/ЕС об указании цен на продуктах, предлагаемых потребителям.

В целях защиты потребителей от нечестных договорных условий необходимо внедрить Директиву 93/13/ЕЭС, а также, в числе прочих, Директиву 97/7/ЕС о защите прав потребителей в случае договоров, заключаемых на расстоянии. Среди других законных актов ЕС, по которым необходимо осуществить сближение – продажи на дому, комплексный отдых и потребительское кредитование.

В 2013 г. Европейская Комиссия приняла Пакет мер о надзоре за безопасностью продуктов и рынком. Меры направлены на дальнейшее повышение безопасности продуктов, особенно это касается повышенных требований к идентификации и отслеживанию продуктов. В то же время, Комиссия приняла меры к ужесточению требований безопасности продовольственной цепочки. Что касается безопасности косметических продуктов, то новые правила вступили в силу в середине 2013 г.

В целях усиления защиты прав потребителей, в 2013 г. ЕС принял новое законодательство об альтернативном разрешении споров (Директива 2013/11/ЕС) и о разрешении споров онлайн (Регламент (ЕС) 524/2013). В них предусмотрены быстрые, дешевые и внесудебные процедуры восстановления прав потребителей, и вскоре эти процедуры станут доступны на всей территории Евросоюза.

Перспективы реализации

Развитие системы защиты прав потребителей в Республике Молдова. Надзор за рынком и защита прав потребителей – это сложное политическое поле, на котором произошли серьезные подвижки тогда, когда были приняты правила и принципы защиты прав потребителей, закрепленные в Законе № 105-XV от 13 марта 2003 г. Существенные институциональные преобразования были связаны с созданием в 2012 г. Агентства по защите прав потребителей. Агентство стало преемником предыдущей организации, созданной в 1992 г., вскоре после объявления независимости. В сентябре 2017 г., в ходе реформирования правительственных структур, Агентство было переименовано в Агентство по защите прав потребителей и надзору за рынком. Его полномочия были расширены и теперь включают в себя надзор и контроль, инструменты политики и методологические инструменты.

Агентство является главным органом, ответственным за контроль товаров, поступающих на рынок, и услуг, оказываемых потребителям. За соответствие товаров и услуг требованиям национального законодательства, а также за охрану здоровья и безопасности потребителей. Агентство является государственным органом в подчинении Министерства экономики и инфраструктуры.

Кроме закона 2003 г., права потребителей предусматриваются также и в других органических законах и подзаконных актах. Среди законных актов, косвенно ссылающихся на права потребителей, – закон 1994 года «О подаче петиций» и закон 2000 г. «О доступе к информации». Остальные отраслевые законы касаются защиты прав потребителей и надзора за рынком в отношении безопасности пищевых продуктов, технического соответствия промышленных товаров и надежности услуг, оказываемых потребителям.

Агентство наделено достаточно широкими полномочиями, в том числе надзорной функцией, функцией мониторинга/инспекции, совещательными и коммуникационными функциями, а именно: i) организация надзора за рынком, в том числе всех этапов, от производства до продажи и оказания услуг; ii) надзор за метрологическими измерениями и производственным оборудованием; iii) мониторинг выполнения условий торговой деятельности; iv)

усилия по защите экономических интересов потребителей (около 2,9 миллиона потребителей[193] и 30 000 торговых предприятий);[194] и v) коммуникация с потребителями и их просвещение на предмет их прав.

Агентство вступает в партнерские отношения с местными потребительскими ассоциациями (НПО) и международными организациями. На сайте Агентства можно найти список из 11 НПО, занятых в сфере защиты прав потребителей,[195] однако не все из них действующие.[196] В 2018 г. одна из НПО (Фонд Восточная Европа) выявила массовые нарушения в составе молочных продуктов, изготовленных рядом местных и украинских производителей. В результате, Агентство усилило контроль, наложило различные санкции на сумму примерно 600 евро (расцененные как недостаточно сдерживающие) и уничтожила 3,5 тонны не соответствующих нормам растительных масел.

Меры, предпринимаемые Агентством для обеспечения безопасности товаров и услуг на рынке, в основном относятся к техническим правилам, метрологическим требованиям и контрактным обязательствам операторов услуг. Агентство не может вести мониторинг с целью проверки, как агропродовольственные производители выполняют санитарно-гигиенические и санитарно-ветеринарные правила. Это находится в ведении других государственных ведомств (см. раздел 8). Однако Агентство, через свои аккредитованные лаборатории, уполномочено собирать образцы товаров, поступающих на рынок, в том числе образцы пищевой продукции промышленного производства.

Директор и заместитель директора Агентства могут применять санкции против компаний, нарушающих права

---

[193] См. Стратегию в области защиты прав потребителей на 2013–2020 годы (http://lex.justice.md/md/348894/).

[194] См. отчет Агентства по защите прав потребителей за 2015 г. (http://consumator.gov.md/libview.php?l=ro&idc=136&id=1285&t=/Transparenta/Rapoarte/Raport-cu-privire-la-rezultatele-controalelor-tematice-inopinate-efectuate-de-Agentia-pentru-Protectia-Consumatorilor-in-baza-Ordinului-nr37-din-08062015).

[195] См. www.consumator.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=149.

[196] Стратегия в области защиты прав потребителей на 2013–2020 годы, op. cit.

потребителей (например, в связи с ценовой прозрачностью, качеством и безопасностью товаров или услуг). Агентство может потребовать применения средства правовой защиты или замену товаров, или возмещение стоимости товаров или услуг,[197] и может прекратить незаконную экономическую деятельность. Агентство также может потребовать принятия мер в отношении злоупотреблений и незаконной экономической деятельности.

Стратегия в области защиты прав потребителей на 2013–2020 гг., утвержденная постановлением правительства в июле 2013 г.,[198] представляет собой актуальную основу для политики в отношении защиты прав потребителей и надзора за рынком. Главные задачи стратегии: i) снижение рисков заключения сделок с опасными товарами и услугами и их доступа на рынок; ii) укрепление самостоятельности потребителей в отношении принятия решений, путем предоставления им информации и учебных курсов; iii) совершенствование процедур взыскания прав потребителей (с помощью внесудебных мер) и возмещения ущерба.

В 2017 г., по сообщениям Агентства, оно провело 8 939 консультаций с предприятиями (против 5 746 в 2015 г.), около 50% из которых имели место в ходе мониторинга.[199] Количество жалоб, поданных непосредственно потребителями, выросло с 1 143 в 2016 г. до 1 995 в 2017 г. В 2017 г. лишь около 23% из них были зарегистрированы с использованием онлайн-средств. Агентству удалось рассмотреть порядка 80% всех полученных жалоб. Агентство принимает участие в судебных заседаниях, выступая на стороне потребителей. В 2017 мирным путем было разрешено лишь 14% дел (350), против 154 дел в 2016 г. Сумма возмещенного ущерба выросла почти вчетверо: с 614 651 леев (27 873 евро) в 2016 г. до 2,6 миллиона леев (125 394 евро) в 2017 г.[200] Агентство все больше внимания уделяет консультациям и меньше проверкам, количество которых сокращается практически наполовину.

Выполнение Соглашения. В целом, Соглашение об ассоциации предусматривает выполнение 16 европейских

[197] См. http://consumator.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=54.

[198] См. Стратегию по ссылке: http://lex.justice.md/md/348894/.

[199] См. Годовой отчет о деятельности Агентства по защите прав потребителей за 2017 г.

[200] Там же

директив в течение ближайших четырех лет, а 6 директив уже были транспонированы молдавским правительством. Согласно национальному отчету о выполнении Соглашения за 2014–2016 гг., власти начали процесс сближения законодательств с нормативно-правовой базой ЕС (acquis). В этой связи, был изменен закон № 422 от 12 декабря 2006 об общих требованиях к безопасности товаров. В него было внесено положение о создании механизма, гарантирующего соблюдение общих требований к безопасности товаров на внутреннем рынке (Директива 2001/95/ЕС об общих требованиях безопасности товаров). В июле 2016 г. был принят, а в марте 2017 г. вступил в силу законопроект о внесении изменений в стандарты защиты прав потребителей в области туризма (Глава 19 Гражданского кодекса), транспонирующий Директиву 90/314/ЕЭС о комплексном туризме, комплексном отдыхе и комплексных турах. Кроме того, 18 июля 2014 г. был принят закон № 157 о заключении и исполнении договоров на расстоянии о потребительских финансовых услугах (Директивы 97/7/ЕС и 2002/65/ЕС).

Согласно Национальному Плану действий по внедрению СА на 2017–2019 гг., власти планируют транспонировать Регламент 2006/2004 о сотрудничестве между национальными органами власти по исполнению положений в области защиты прав потребителей, два Регламента (98/257 и 2001/310), устанавливающих принципы, применимые к внесудебным органам по консенсуальному урегулированию потребительских споров, и Решение 2009/251 об обеспечении неразмещения и недоступности на рынке продукции, содержащей биоцид диметилфумарат.

Некоторые директивы были выполнены еще до подписания соглашения, а именно директивы о положениях в контрактах, которые могут завести потребителей в заблуждение, о нечестных коммерческих практиках между предприятиями и потребителями на внутреннем рынке и о кредитных договорах для потребителей.

Главные проблемы, связанные с эффективным выполнением требований к надзору за рынком и защите прав потребителей, и тем самым требующие внимания, перечислены ниже:

- недостаточный институциональный потенциал (человеческие и финансовые ресурсы), который также отрицательно влияет на надзор за рынком;

- почти не используется метод оценки рисков;
- неэффективная коммуникация и сотрудничество между надзирающими органами;
- недостаточно активные меры по профилактике нарушения прав потребителей, особенно со стороны Агентства;
- плохо оснащенные лаборатории для тестирования безопасности пищевых продуктов и промышленных товаров;
- отсутствие какого-либо прогресса по заключению партнерств с международными организациями – такими, как Европейский форум по вопросам безопасности продукции (PROSAFE) и Международная сеть по защите и обеспечению соблюдения прав потребителей (ICPEN);
- недостаточная общественная поддержка для обеспечения соблюдения законов в сфере неформальной торговли;
- в основном пассивное требование своих прав потребителями из-за отсутствия знаний и информации, вкупе с неадекватными инструментами коммуникации, которые использует Агентство; и
- отсутствие сдерживающих санкций для применения к производителям, высокие расходы для Агентства на судебные процедуры, связанные с правами потребителей.[201]

Глава «Защита прав потребителей» вкратце

Принята рамочная политика в области защиты прав потребителей и надзора за рынком. Власти смещают акценты с проверок и инспекций на консультации и воспитание.

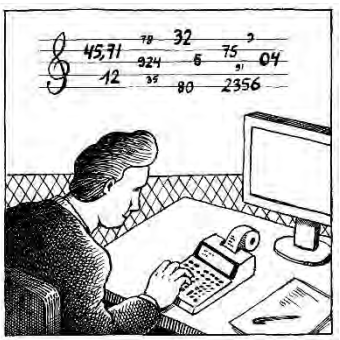
Агентство является главной организацией в этой сфере и наделено широкими полномочиями, включая надзор за рынком, мониторинг, прекращение противозаконной экономической деятельности, применение санкций против компаний и коммуникативная деятельность. В результате правительственной реформы 2017 г. оно накопило больше навыков в области надзора и разработки политики.

[201] Стратегия в области защиты прав потребителей на 2013–2020 годы, op. cit.

Процесс сближения проходит гладко. Однако у главных организаций в этой сфере ограничен как потенциал, так и финансовые ресурсы, в связи с чем возникают вопросы об эффективной реализации норм и положений.

Многочисленны различные несоответствия, а права потребителей часто нарушаются, а к производителям применяются недостаточно жесткие санкции. Потребители, по большей части, все еще остаются пассивными наблюдателями.

21. КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО



В соглашении содержится короткая глава о корпоративном праве, корпоративном управлении, учете и аудите, назначение которой – поддержать Молдову на пути перехода к полноценной рыночной экономике и создать устойчивые условия для инвестиций и торговли.[202] Пока Молдова будет находиться в процессе сближения с избранными законами ЕС и международными стандартами, перечисленными в Приложении II, будет продолжаться регулярный диалог по поводу существующих систем и нововведений.

Корпоративное право. В этом направлении Молдова стремится повышать защиту акционеров, кредиторов и других участников, стараясь сблизить свое законодательство со списком директив ЕС о корпоративном праве.

Одна из важнейших директив, которую необходимо осуществить за два года (2009/101/ЕС), требует от публичных компаний с ограниченной ответственностью раскрытия основных сведений и документов, касающихся их статуса, баланса и отчета о прибылях и убытках за каждый финансовый год. Кроме того, они должны раскрывать информацию о назначении лиц, уполномоченных представлять интересы компании в сделках с третьими сторонами, сведения о ликвидации компании, и т. д. Вся эта информация должна храниться в отдельном досье, открытом в центральном реестре, коммерческом реестре или реестре предприятий. В директиве есть также правила объявления предприятий недействительными, для чего требуется решение суда.

Второй важной директивой, которая также подлежит выполнению в течение двух лет, является Директива № 77/91/ЕЭС о создании открытых публичных компаний с

[202] См. Раздел IV, Главу 3.

ограниченной ответственностью и о поддержании и изменении их капитала (ей на смену пришла Директива 2012/30/ЕС). Для этого необходимо, чтобы в уставе такой публичной компании содержались сведения о целях компании, сумме капитала, правилах назначения членов правления компании и сроке деятельности компании. Директива устанавливает минимальную сумму уставного капитала для таких европейских компаний в размере 25 000 евро. Директива также регулирует распределение дивидендов, выпуск и покупку акций и изменения в уставном капитале. Кроме того, вводятся ограничения на возможность покупки собственных акций.

В дополнение к этому, Приложение II содержит ряд других директив, которые должны быть выполнены в течение двух-четырех лет. Например, директивы о правилах проведения слияний и поглощений после вступления в силу соглашения об ассоциации (Таблица 21.1)

Таблица 21.1 Свод директив ЕС о корпоративном праве, с которыми необходимо провести сближение

Директива ЕС	**Содержание**
Директива 78/855/ЕЭС о слиянии PLLC (ее сменила Директива 2011/35/ЕС)	Речь идет о слияниях публичных компаний с ограниченной ответственностью внутри одной и той же страны ЕС
Директива 82/891/ЕЭС о разделении PLLC, с поправками, внесенными Директивой 2007/63/ЕС и 2009/109/ЕС	Речь идет о делении публичных компаний с ограниченной ответственностью внутри одной и той же страны ЕС
Директива 89/666/ЕЭС о требованиях к раскрытию информации об отделениях компаний, открытых в другой стране-члене ЕС, некоторыми типами предприятий, руководствующихся законами другого государства	Вводятся требования к раскрытию информации об иностранных отделениях компаний
Директива 2009/102/ЕС о PLLC, состоящих из одного члена	Закладывает основу для открытия компаний из одного учредителя (где все акции находятся в руках единственного

	акционера)
Директива 2004/25/ЕС о поглощениях	Устанавливает минимальные правила проведения сделок по покупке всего акционерного капитала с участием ценных бумаг компаний, где все или некоторые ценные бумаги допускаются к торгам на регулируемом рынке
Директива 2007/36/ЕС о реализации определенных прав акционеров листинговых компаний	Устанавливает правила, помогающие акционерам осуществлять свои права на общих собраниях компаний с юридическим адресом в одной из стран ЕС и зарегистрированным на официальной фондовой бирже. В эту Директиву были внесены поправки Директивой 2017/828, которая способствует взаимодействию между компаниями и их акционерами, и повышает прозрачность институциональных инвесторов.

Источник: официальное издание ЕС «Official Journal».

Бухгалтерский учет и аудит. Молдова взялась провести сближение с Директивой 78/660/ЕЭС о годовой отчетности компаний определенных организационно-правовых форм и Директивой 83/349/ЕЭС о консолидированной отчетности. На смену обеим этим директивам пришла Директива 2013/34/ЕС, значительно упростившая и сократившая административное бремя компаний. Она также должна облегчить сравнительный анализ отчетов между странами ЕС. Молдова также взялась провести сближение с Регламентом (ЕС) 1606/2002 о применении международных стандартов бухгалтерского учета. Эта директива требует от европейских компаний вести учет согласно международным стандартам учета/международным стандартам финансовой отчетности. Такие стандарты составляются Комитетом по международным стандартам финансовой отчетности. Наконец, Молдова должна выполнить Директиву 2006/43/ЕС, которая предписывает условия для утверждения и

регистрации лиц, занимающихся аудиторской проверкой в установленном законом порядке, а также правила о независимости, объективности и профессиональной этике, применимые к таким лицам, и основы для общественного надзора за их деятельностью. В данную директиву были внесены поправки Директивой 2014/56/ЕС в апреле 2014 г., целью которых было повысить независимость штатных аудиторов и аудиторского надзора, а также придать большую информативность аудиторским отчетам.

Управление компаниями. ЕС и Молдова договорились сотрудничать в области дальнейшего развития политики корпоративного управления в соответствии с международными стандартами (т. е. Принципами корпоративного управления ОЭСР), а также постепенного сближения с законами ЕС, перечисленными в Приложении II. В данном Приложении содержатся две рекомендации Европейской Комиссии (2004/913/ЕС и 2005/162/ЕС) о заработной плате директоров и о роли членов правления и наблюдательных советов, которые были дополнены Рекомендацией 2009/385/ЕС после финансового кризиса. Положения о политике в области заработной платы содержат правила поддержания баланса между фиксированной и переменной частью оклада. Последняя зависит от производительности. При выплате выходных пособий («золотых парашютов») также должны соблюдаться количественные ограничения, и их не следует выплачивать в случае расторжения контракта в связи с неудовлетворительной работой сотрудника. Каждая зарегистрированная компания должна публиковать отчет о своей политике в области заработной платы, обращая внимание на указанные вопросы.

Следует отметить, что в 2017 г. была принята новая Директива, кодифицирующая или заменяющая ряд директив, упомянутых выше, к примеру, в случае Директивы (ЕС) 2017/1132, кодифицирующая некоторые аспекты корпоративного права, касающиеся обществ с ограниченной ответственностью.[203] Новая директива теперь объединяет

[203] Директива (ЕС) 2017/1132 кодифицирует или заменяет Директиву 82/891/ЕЭС о разделении публичных компаний с ограниченной ответственностью;
Директива 89/666/ЕЭС о требованиях к раскрытию информации об отделениях компаний, открытых в другой стране-члене ЕС,

правила, введенные отмененными директивами, не меняя их содержания и не добавляя новых правил. Такая директива в области корпоративного права была необходима, так как соответствующее законодательство было разбросано по множеству различных правовых актов. Первые директивы в этой области были приняты в 1960-х и 1970-х годах, и затем неоднократно изменялись.

Перспективы реализации

Действующие законы Республики Молдова о корпоративном праве, корпоративном правлении и учете слабы, и выполнение приведенных выше требований УВЗСТ является серьезным вызовом. Об этом же говорит относительно низкий рейтинг Молдовы по индексу Группы Всемирного банка по ведению бизнеса, несмотря на некоторые улучшения, произошедшие за последнее время.[204] В частности, сохраняются проблемы в таких сферах, как защита миноритарных инвесторов, договорная дисциплина и урегулирование случаев несостоятельности.

Потребность в модернизации правовой основы Молдовы в данной области стала очевидной, когда в конце 2014 г. вскрылось крупное банковское мошенничество, о котором подробнее говорится в главе 15.[205] Мошенничество стало возможным по ряду причин, включая плохое руководство тремя банками,

---

некоторыми типами предприятий, руководствующихся законами другого государства;
Директива 2005/56/ЕС о трансграничных слияниях хозяйственных обществ;
Директива 2009/101/ЕС о координации защитных мер, которые требуются в государствах-членах ЕС от хозяйственных обществ в значении параграфа второго статьи 48 Договора TFEU;
Директива 2011/35/ЕС относительно слияния публичных компаний с ограниченной ответственностью и
Директива 2012/30/ЕС о координации защитных мер

[204] В рейтинге «Ведение бизнеса» Республика Молдова в 2018 г. поднялась с 52-го места (2016 г.) до 44-го.

[205] По данным Итогового отчета компании «Kroll», Лондон, подготовленного для Национального Банка Молдовы в апреле 2015 г., убытки от мошеннических кредитов составили 12% от ВВП, в то время как убытки от мошеннических кредитов и упущенных процентов составили 16% ВВП, (http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf).

пострадавшими от мошенничества, неясные изменения в структуре собственности банков и нарушение основных принципов корпоративного управления.[206] Масштаб разразившегося скандала привлек к себе внимание как внутри страны, так и внимание многих международных партнеров Молдовы. В связи с системной важностью банковского сектора, улучшение корпоративного управления банками становится приоритетом. Тем не менее, до недавних пор прогресс в данной области шел довольно медленными темпами из-за политической нестабильности в стране. Лишь в 2017 г., с принятием финансового и банковского законодательства, были предприняты значительные шаги, однако темпы расследования мошенничества все еще остаются медленными.[207]

Корпоративное право и корпоративное управление. Важным шагом вперед в корпоративном праве стало утверждение Национальной комиссией по финансовым рынкам «Кодекса корпоративного управления» в январе 2016 г. В то время как предыдущий кодекс имел всего лишь рекомендательный статус, новый кодекс получил статус политического документа, и поэтому все акционерные общества обязаны его соблюдать. Кроме того, в 2015 г. вступили в силу несколько нормативных актов (о ценных бумагах и об организациях коллективного инвестирования в ценные бумаги), подчиняющихся законодательству о рынке капитала.

Было предпринято несколько попыток по транспонированию директив ЕС в сфере корпоративного права в Соглашение об ассоциации, однако изначально установленные сроки оказались слишком амбициозными. Лишь две директивы из первого Национального плана действий на 2014–2016 гг. были транспонированы в указанный в плане срок (см. Таблицу 21.2). Транспонирование остальных директив было отложено на один-два года. Такие директивы были включены в новый Национальный план действий на 2017–2019 гг. Задержка в основном была вызвана недавним принятием ЕС Директивы

---

[206] См. «Decoding the Kroll Report» (Расшифровываем отчет «Kroll»), «Expert-Grup», Кишинев, 2015 г.

[207] См. Итоговый отчет о мониторинге внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ (5 июля – 31 декабря 2017 г.), «Expert-Grup», «Adept», Центр юридических ресурсов Молдовы, 2018 г.

2017/1132 (см. выше). Новые Директивы подлежат транспонированию в закон об акционерных обществах к 2019 году.[208]

Таблица 21.2 Ход реализации директив ЕС в сфере корпоративного права

Директива ЕС	**Национальный план действий 2014–2016 гг.**	**Национальный план действий 2017–2019 гг.**
Директива 2009/101/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 сентября 2009 года о координации защитных мер	Подготовлено к IV триместру 2015 г. Вступление в силу в III триместре 2016 г.	Транспонирована Законом № 21 от марта 2016 г.[209]
Вторая Директива Совета 77/91/ЕЭС от 13 декабря 1976 г. о координации защитных мер (заменена Директивой 2012/30/ЕС)	Подготовлено к IV триместру 2015 г. Вступление в силу в III триместре 2016 г.	Вступление в силу в III триместре 2018 г. Подготовлен законопроект
Директива 78/855/ЕЭС о слиянии PLLC (ее сменила Директива 2011/35/ЕС)	Подготовлено к IV триместру 2016 г. Вступление в силу в III триместре 2017 г.	Вступление в силу в III триместре 2018 г. Подготовлен законопроект
Директива 82/891/ЕЭС о разделении PLLC, с поправками, внесенными Директивой 2007/63/ЕС и 2009/109/ЕС	Подготовлено к IV триместру 2016 г. Вступление в силу в III триместре 2017 г.	Вступление в силу в III триместре 2018 г. Подготовлен законопроект
Директива 89/666/ЕЭС о требованиях к	Подготовлено к IV триместру 2015 г.	Транспонирована Законом № 96 от

[208] См. Отчет по реализации Национального плана действий на 2017–2019 гг. за 2017 год. Министерство иностранных дел и европейской интеграции (http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-consolidat-implementarea-2017-PNA-AA-2017-2019.pdf)
[209] http://lex.justice.md/md/363997/

раскрытию информации об отделениях компаний, открытых в другой стране-члене ЕС, некоторыми типами предприятий, руководствующихся законами другого государства	Вступление в силу в III триместре 2016 г.	13.05.2016 г.[210]
Директива 2009/102/ЕС о PLLC, состоящих из одного члена	Подготовлено к IV триместру 2016 г. Вступление в силу в III триместре 2017 г.	Вступление в силу в IV триместре 2017 г. Не закончено в срок
Директива 2004/25/ЕС о поглощениях	Подготовлено к IV триместру 2017 г. Вступление в силу в III триместре 2018 г.	Транспонирована в Закон № 171 от 11.07.2012 г.[211]
Директива 2007/36/ЕС о реализации определенных прав акционеров листинговых компаний	Подготовлено к IV триместру 2016 г. Вступление в силу в III триместре 2017 г.	Вступление в силу в III триместре 2018 г. Подготовлен законопроект

Источник: Подборка автора на основании Национальных планов действий.

Бухгалтерский учет и аудит. Согласно Национальному плану действий на 2014–2016 гг., составление проектов новых законов о бухгалтерском учете и об аудите, в соответствии с директивами ЕС (2013/34/ЕС и 2006/43/ЕС), было запланировано на последний квартал 2016 г. [212] Однако, процесс утверждения обоих этих законов был завершен с задержкой на один год в декабре 2017 г., и теперь они вступят в силу лишь 1 января 2019 г. В связи с трудностями, которые их применение

[210] http://lex.justice.md/md/365267/
[211] http://lex.justice.md/md/344790/
[212] Национальный план действий был утвержден Постановлением Правительства № 808 от 7 октября 2014 г. (http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354939).

создало бы для частного сектора в 2018 г., а также в связи с их запоздалым утверждением Парламентом, было решено начать применение новых законов с 2019 г.

Сохраняющиеся вызовы. В целом, реформа корпоративного правления видится как совершенно необходимая мера для модернизации молдавской экономики. Несмотря на то, что недавние события в банковском секторе наглядно показали, во что могут вылиться недостатки корпоративного правления, проблемы не ограничиваются одним лишь банковским сектором. Программа реформы в соответствии со стандартами ЕС оценивается высоко, предпринимаются кое-какие шаги, однако, говоря в общем, столь необходимые меры законодательного характера отстают от графика. При этом, простое транспонирование законодательства ЕС без укрепления надзорного потенциала и потенциала неподкупности таких ключевых учреждений, как Национальный банк, Национальная комиссия по финансовому рынку и Совет по конкуренции, будет неэффективно.

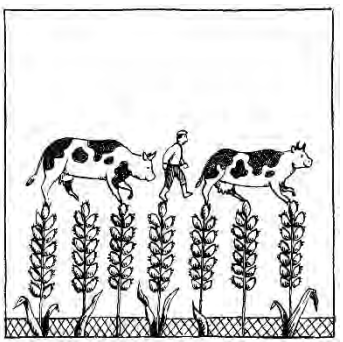
Глава «Корпоративное право» вкратце

Соглашение об ассоциации не налагает строгих обязательств на Молдову в области корпоративного права, корпоративного правления или учета, но содержит основные законы ЕС, которые Молдова взялась выполнить.

Последние события говорят о серьезных проблемах в системе корпоративного правления и о сбоях в области регулирования в Молдове, и особенно дорого эти проблемы обходятся банковскому сектору.

Осуществление реформ в соответствии с европейским законодательством в широком поле корпоративного права должно улучшить деловой климат в Молдове, что создаст прозрачные условия для деятельности предприятий, обеспечит надлежащий уровень защиты акционеров и кредиторов компаний. Однако в настоящее время составление необходимых законопроектов задерживается, а их влияние зависит от эффективности регулирующих органов.

22. СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО



Сельское хозяйство – очень важная отрасль молдавской экономики, с большим потенциалом повышения качества и объемов производства и экспорта в ЕС. Государство взяло на себя очень амбициозные обязательства по приведению своей сельскохозяйственной политики в соответствие с европейскими требованиями.

Положения Соглашения

По условиям соглашения, «Стороны должны сотрудничать с целью продвижения развития сельского хозяйства и сельской местности, в частности, посредством постепенного сближения политик и законодательства». Далее перечисляются главные задачи, такие как повышение конкурентоспособности, обмен передовыми практиками, продвижение модернизации и устойчивости сельскохозяйственного производства (Ст. 67–68).

Еще точнее, в статье 70 говорится, что Молдова должна сблизить свое законодательство с европейским, следуя списку регламентов и директив, перечисленных в Приложении VII (см. ниже резюме во Вставке 22.1). Для каждого положения предусмотрен срок выполнения, в основном, четыре-пять лет.

Можно поспорить о том, что Молдова, стремясь как можно быстрее интегрироваться с ЕС, взяла на себя выполнение большого количества обязательств за очень короткое время. Так это или нет, руководители, формирующие политику, узнают об этом в свое время по результатам мониторингов. Приблизительно через два года властям придется подводить промежуточные итоги, которые, возможно, покажут, что необходимо пересмотреть сроки, предусмотренные в

Приложении VII. В любом случае, Совет по Ассоциации уполномочен вносить необходимые изменения.

Вставка 22.1 Обзор правовых аспектов сельскохозяйственной политики ЕС, перечисленных в Соглашении

Политика качества. В семи регламентах установлены правила защиты географических указаний и традиционных продуктов.

Органическое земледелие. Правила органического производства и маркировки органических продуктов прописаны в трех регламентах.

Маркетинговые стандарты продуктов растительного происхождения и производных продуктов, фруктов и овощей. Всего есть 24 регламента и директивы, в которых устанавливаются, в основном, технические стандарты размещения конкретных товаров на рынке. Например, Регламент (ЕЭС) 66/402 о размещении на рынке семян зерновых культур требует, чтобы на рынке размещались только официально зарегистрированные сорта.

Рыночные стандарты в отношении живых животных и продуктов животного происхождения. Как и в предыдущем случае, двенадцать регламентов и директив, в основном, устанавливают технические стандарты для размещения конкретных товаров на рынке, а также единые правила организации рынков. Например, Регламент (ЕС) 543/2008 о рыночных стандартах в отношении мяса птицы определяет характеристики различных кусков мяса и названия каждого.

Для выполнения задач, поставленных в соглашении, ЕС выделяет существенную техническую и финансовую помощь сельскохозяйственному сектору. В 2016 г. молдавские власти ратифицировали двустороннее соглашение с Европейской Комиссией о получении 64 миллионов евро на поддержку сельскохозяйственной политики. Помощь была выделена в рамках Европейской Программы Добрососедства в целях развития сельского хозяйства и сельской местности (ENPARD). Программа рассчитана на 2015–2018 гг., однако ее реализация началась на два года позже срока. Из выделенной на программу суммы, 54 миллиона евро предусмотрены в форме бюджетной поддержки. Такая поддержка предоставляется при условии, что

правительство выполнит несколько инвестиционных программ: по модернизации сельского хозяйства, агропродовольственных и продовольственных сетей и по сближению с требованиями ЕС в отношении безопасности и качества пищевых продуктов; по развитию сферы образования, а также созданию исследовательских программ и услуг на селе; и по улучшению доступа к капиталам, рынков сырья и сбыта для фермеров; а также по развитию сельской местности. Кроме того, 11 миллионов евро должны быть выделены на проекты технической помощи, например, на поощрение организаций гражданского общества и местных органов власти к осуществлению таких сельскохозяйственных стратегий, которые поддерживают гендерное равенство и ориентированы на укрепление самостоятельности женщин.

Европейский Инвестиционный Банк (ЕИБ) осуществляет в Молдове крупные инвестиционные инициативы. Среди них проект с бюджетом в размере 120 миллионов евро «Fruit Garden of Moldova» («Фруктовый сад Молдовы»). На проект выделяется глобальный заём, который должен быть исполнен через аккредитованные банки. Он предназначается для поддержки садоводства на протяжении всей стоимостной цепочки и рассчитан как на отдельных производителей (физических лиц), так и на участников в верхнем и нижнем сегменте рынка. В результате проекта этот стратегически важный сектор хозяйства должен приобрести долгосрочную устойчивость. Проект направлен на решение проблем качества и финансовых проблем. Он организован таким образом, чтобы одновременно развивать существующую базу и строить новую. По состоянию на декабрь 2017 г. было выплачено лишь 6 миллионов евро или 7% от общей суммы. Основная причина такого медленного начала лежит в высоком уровне задолженности местных производителей, их низком уровне капитализации и высокой стоимости условия паритетного финансирования (50%) для участия в проекте.

В рамках другого проекта ЕИБ было выделено 75 миллионов евро на модернизацию виноделия (Программа реструктуризации винной отрасли ‘Filière du Vin’). Срок реализации – 2012–19 гг. Проект направлен на создание вин с защищенным обозначением места происхождения или географического указания (или и того, и другого). В более широком смысле, задача состоит в реструктуризации винной индустрии, повышении качества и диверсификации экспортных

рынков. К декабрю 2017 г. кредиты получили 66 молдавских производителей[213]; ЕИБ пока что утвердил кредиты на сумму 47,8 миллиона евро, в то время как собственный вклад бенефициариев составил 55,5 миллиона евро. Условия, которым должны соответствовать бенефициарии, включают, помимо прочего, собственный вклад в размере 50% от инвестиции и залог активов. Такие условия доступа к финансированию представляют собой наиболее острый вызов в данном секторе, ограничивая число потенциальных бенефициариев из числа малых и средних компаний.

Польское правительство также участвует в одном крупном проекте по кредитованию сельского хозяйства с бюджетом в размере 100 миллионов евро. К моменту работы над этим пособием программа еще не была начата.

Развитие сельского хозяйства и соответствующих программ в Республике Молдова

У Молдовы огромные площади пахотных земель, и она пока остается аграрной страной; 58% ее населения проживает в сельской местности. Сельское хозяйство также имеет огромное значение для развития сел и страны в целом. В то время как доля сельского хозяйства в ВВП резко сократилась с 30% в течение 1990-х до 12% в 2011 г. и 12,2% в 2017 г., она все еще остается самой высокой в юго-восточной и восточной Европе. На сельское хозяйство приходится 33,7% рабочих рук в 2016 г. (410 900 человек), а в 2000 г. этот показатель был равен 52%.[214] Сокращение количества работников сельского хозяйства происходит как из-за миграции, так и из-за привлечения рабочих в другие отрасли хозяйства, особенно в сектор услуг. Добавленная стоимость на одного сельскохозяйственного рабочего в Молдове ниже, чем в других странах региона, и в среднем составляет около 6 383 на душу населения в 2016 г. – это в три раза больше, чем в 2000 г., но

[213] В первую очередь, это «Asconi» SRL, SA «Cricova», «Vinaria Zimbreni» и «Vinaria din Vale».

[214] По данным Национального бюро статистики за 2017 г.

в 2,6 раза меньше, чем в Румынии, или в четыре раза меньше, чем в Болгарии.[215]

Большая часть сельскохозяйственной продукции (90%) имеет растительное происхождение (зерновые, виноград, овощи и фрукты) и животное происхождение (свинина, мясо птицы и молоко). Производство зерновых резко увеличилось в объеме, почти на 42% по сравнению с 2000.

Торговля агропродовольственными товарами. Главными торговыми партнерами по агропродовольственной продукции были страны ЕС и СНГ. Однако уровень торговли со странами СНГ упал за последние годы, в основном из-за тарифных и нетарифных барьеров, применяемых Россией к винам и другим сельскохозяйственным пищевым продуктам (особенно с 2013), а также из-за общеэкономических проблем в Украине и России с 2014 г.

За последние три года существенно вырос объем экспорта сельскохозяйственной продукции в ЕС (на 25% с 3 кв. 2014 г. по 3 кв. 2017 г.). Наиболее значительный рост в сфере экспорта агропродовольственных продуктов был отмечен в торговле семенами подсолнечника, сои, меда, сухофруктов, винограда, соевого масла, джемов и этилового спирта. Самый большой спад наблюдался в экспорте фруктовых соков, в результате действия российских агропродовольственных санкций против европейских стран, которые в основном и импортируют молдавскую продукцию (напр., Польша).

ЕС поддерживает широкие тарифные квоты в рамках УВЗСТ (т. е. бестарифный доступ на рынок ЕС для определенного количества продукции). Тем не менее в 2017 г. эти квоты практически не были выбраны. Квоты на столовый виноград были выбраны в объеме 51%, а на сливы – 74%. Как и в прошлые года, тарифные квоты на яблоки остались неиспользованными. С другой стороны, квоты на экспорт сахара были выбраны полностью, а экспорт переработанных зерновых (этиловый спирт) превысил квоты почти в пять раз. Квоты на прочие категории продукции были выбраны по-разному: от 25% на сахарную кукурузу и переработанный сахар, до 72% и 85% на сахар и кукурузу, соответственно. Учитывая досрочное исчерпание в случае ряда продуктов, европейской стороне уже

---

[215] См. Всемирный банк: (https://data.worldbank.org/indicator/EA.PRD.AGRI.KD)

было предложено пересмотреть некоторые выделенные объемы (см. Главу 4).[216] Квоты на агропродовольственные продукты животного происхождения (свинина, мясо птицы, молочные продукты, яйца, и т. д.) вообще не были выбраны, из-за того, что эти продукты не удовлетворяют требований СФС к экспорту в ЕС. Неиспользование квот в основном говорит об отсутствии навыков и опыта экспорта на очень требовательный европейский рынок.

В 2017 г., за счет поставок зерновых, фруктов и масличных семян, общий объем экспорта продукции растительного происхождения вырос на 19% (66 миллионов долларов США). Благодаря тому, что Россия частично отменила торговые ограничения, экспорт фруктов развивается благоприятно.

Среди немногих агропродовольственных продуктов животного происхождения, экспортируемых в ЕС, можно назвать мед. Однако, большая часть этого меда вывозится наливом, а затем подвергается переработке в импортирующих странах. Это значит, что на конечную продукцию на рынке ЕС не наносится этикетка «молдавский продукт». Самые большие поставки меда были отправлены в Румынию (823 тонны), Италию (633 тонны), Германию (536 тонн), Францию (336 тонн) и Словакию (251 тонна).

Самый успешно экспортируемый продукт молдавского сельского хозяйства – вино. В стране около 150 винзаводов, и это выводит ее в первую десятку стран мира по производству и экспорту вина – в 2016 г. было экспортировано 133 миллионов литров.[217] Однако после введения Россией санкций в 2006 г. экспортеры вина оказались в трудном положении, потому что объем экспорта в Россию рухнул. В то же время, создавшаяся ситуация послужила толчком к дорогостоящему, но, в конечном итоге, здоровому процессу диверсификации внешних рынков. В 2013 г., после повторного ввода санкций к молдавскому вину в России, ЕС полностью открыл перед Молдовой свой рынок. В течение 2014–15 гг. Россия постепенно открывала свой рынок, но исключительно для виноделов из политически предпочтительных регионов: Гагаузской автономии и Приднестровья. Причиной этого стало скорее политическое

[216] См. «Expert-Grup», (https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/MEGA_17_Engleza.pdf).
[217] Данные из Базы статистических данных ООН по торговле товарами (Comtrade).

взаимодействие между Президентом Додоном и российскими властями, чем системный подход к восстановлению полностью недискриминационного доступа к российскому рынку.

Другие агропродовольственные статьи с быстрорастущим объемом экспорта – мед и грецкие орехи. Экспорт меда увеличился с 403 тонн в 2000 г. до 2 696 тонн в 2014 г. и 3 440 тонн в 2016 г.[218] За тот же период расширились площади, засаженные грецкими орехами – с 4 000 га в 2014 г. до 14 000 га в 2017 г., а экспорт вырос с 187 тонн в 2000 г. до 13 400 тонн в 2014 г. и до 15 000 тонн в 2016 г.[219] На эти два продукта и на зерно нет или почти нет экспортных ограничений в виде требований СФС.

Институциональные основы и политики. Главными институтами, отвечающими за реализацию политики в области развития сельского хозяйства и сельской местности, являются Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды (МСХРРОС), Министерство экономики и инфраструктуры, а также ряд других ведомств. В рамках Реформы публичного управления в 2016–2017 гг. происходили институциональные изменения, которые продолжились в 2018 г. Помимо прочего, произошло слияние бывшего Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности с элементами Министерства регионального развития и строительства.

Стратегическая база представлена Национальной стратегией развития сельского хозяйства и сельской местности на 2014–20, утвержденная в июне 2014, и План действий к ней, принятый годом спустя. Главные цели – повышение конкурентоспособности агропродовольственного сектора, устойчивое использование природных ресурсов в сельском хозяйстве и повышение уровня жизни в сельской местности.[220] Связанные с этими целями политики направлены на обеспечение безопасности пищевых продуктов, развитие услуг на селе и решение задач регионального развития, МСП, энергетический сектор, транспорт и логистику, ИКТ и туризм. Особое внимание уделяется информатизации сельскохозяйственного сектора, и для этого была принята т. н. стратегия «электронного сельского

[218] Там же

[219] Там же

[220] См. Национальную стратегию развития сельского хозяйства и сельской местности на 2014–2020 гг.

хозяйства», цель которой – улучшить инфраструктуру ИКТ для публичных услуг в данной области.

Стратегия предусматривает работу над повышением потенциала планирования и проведения оценки в отраслевых министерствах (в частности, в МСХРРОС). Главной приоритетной задачей является совершенствование механизмов субсидирования, находящихся в распоряжении Агентства по интервенции и платежам в области сельского хозяйства. За последние годы механизм субсидирования значительно изменился. Начиная с 2017 г. доля субсидий, выделенных на тяжелое оборудование, была урезана с 55% до 33%. Взамен, стало доступно больше средств для инвестирования в сельскохозяйственные продукты, имеющие высокую добавленную стоимость (HVAAP), и в послеуборочную инфраструктуру. Более того, 5% ассигнований выделяются на инновационные технологии в сельском хозяйстве.

Многочисленные инициативы направлены на совершенствование профессиональных учебных программ в сельском хозяйстве, в том числе программ подготовки виноградарей и виноделов. Для решения проблем, связанных с изменением климата, правительство составило сельскохозяйственную программу сохранения плодородия почв на 2015–2020 гг. (которая еще не утверждена), цель которой – информировать земледельцев о надлежащих мерах по сохранению и улучшению плодородия почв.

Похожая цель была поставлена еще в одной программе под эгидой Всемирного Банка, а при участии Швеции осуществляется проект по агротехническим методам органического производства. Правительство создало сеть консультационных услуг в сельском хозяйстве: в нее вошли 35 операторов, которые оказывают различные услуги в районах. Разработка отраслевой стратегии была обязательным условием к участию в программе ENPARD на 2015–2018 гг. (см. выше).

Наметилась положительная динамика в связи со сближением с европейским законодательством. Начата и/или завершена работа над внесением поправок в законодательство в свете следующих регламентов ЕС:

- В июле 2016 г. вступил в силу закон, транспонирующий в национальное законодательство положения Регламента (ЕС) 510/2006 по защите

географических указаний (GI) и мест происхождения (DO) сельскохозяйственных продуктов и продовольственных товаров; Тот же закон гармонизирует Регламент (ЕС) 1216/2007 по сельскохозяйственной продукции и пищевым продуктам как гарантированным традиционным продуктам;

- В июне 2017 г. Правительство утвердило законопроект об экологическом сельскохозяйственном производстве и о маркировке экологической продукции, который затем был отправлен в Парламент, где сейчас и ждет утверждения. Закон транспонирует Регламент (ЕС) 834/2007 по органическому производству и маркировке органических продуктов и выполнению Регламентов (ЕС) 889/2008 и 1235/2008[221].
- К сентябрю 2016 г. положения Регламента (ЕС) 1295/2008 по ввозу хмеля из третьих стран были транспонированы в местное законодательство.
- Транспонирование положений Регламента (ЕС) 1580/2007 по фруктовому и овощному сектору назрело уже давно и откладывалось под давлением групп производителей. В марте 2017 г. МСХРРОС предложило законопроект о группах сельскохозяйственных производителей.
- Правительство начало гармонизировать национальное законодательство с Регламентом (ЕС) 1760/2000, учреждающим систему идентификации и регистрации крупного рогатого скота и касающийся маркирования говядины и продуктов из говядины, и выполняющий положения Регламентов (ЕС) 1825/2000 и (ЕС) 566/2008;
- В сентябре 2017 г. начались консультации по проекту положений для транспонирования в национальное законодательство Регламент (ЕС) 273/2008 по качественной оценке молока и молочных продуктов,
- В марте 2017 г. Парламент утвердил Закон о классификации туш крупного рогатого скота, свиней и

221 http://maia.gov.md/ro/proiecte-discutie/proiectul-legii-privind-productia-agroalimentara-ecologica-si-etichetarea

овец, который транспонирует требования ЕС в данной сфере.[222]

- Директива 66/401/ЕЭС по размещению на рынке семян кормовых культур была транспонирована в национальное законодательство.

В следующих нескольких сегментах работа была начата, однако принесла незначительные или нулевые результаты:

- В транспонировании Регламента (ЕС) 1234/2007 по организации общего сельскохозяйственного рынка (который также называют Единым Регламентом ООР), был достигнут лишь незначительный прогресс.
- Транспонирование Регламента (ЕС) 543/2008 по требованиям к размещению на рынке мяса птицы.
- Директива 1999/105/ЕС по размещению на рынке лесного посадочного материала.

Пока слишком рано оценивать результаты такой правовой деятельности. Законодательство, несомненно, это первый необходимый шаг, но еще сложнее затем претворять законы в жизнь.

Вызовы. Существуют структурные проблемы, сдерживающие создание и функционирование агропромышленных групп, устаревшая система образования в сельском хозяйстве, редкие консультационные услуги и слабо развитые научные исследования. Ограниченные кредитные ресурсы банковской системы и высокие проценты (15–20% в год) также осложняют положение фермеров (большая часть инвестиционных кредитов рассчитана на три года).

Сектор сельского хозяйства нуждается в координационных усилиях в цепи поставки и в инфраструктуре для обработки и хранения продукции после сбора урожая. Другой проблемой является зависимость от ввоза агрохимических препаратов, семян и топлива. Наконец, также важно обратить внимание на проблемы прозрачности и справедливости механизма субсидий в сельском хозяйстве, которые за период 2010–2017 гг. составили сумму около 260 миллионов евро.

---

222 http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369738

Сельское хозяйство Молдовы очень уязвимо к климатическим изменениям (засуха, эрозия почв, оползни, град, заморозки и наводнения). Эти вызовы еще усугубляются почти полным отсутствием оросительных систем и слабым применением современных технологий (видов растений, устойчивых к засухе, антиградовых систем, оценкам метеорологических рисков, и т. д.).

Реформа публичного управления задержала выполнение обязательств по УВЗСТ, а из-за неспособности укрепить институциональный потенциал сохранится риск ненадлежащего выполнения обязательств по Соглашению об ассоциации.

Прекращение ЕС финансовой поддержки в связи с недостаточным выполнением более широких политических условий в 2017 г. дорого обошлось сельскохозяйственному сектору. Из 120 миллионов евро, обещанных через Европейский инструмент соседства (58 миллионов из которых – через программу ENPARD), до сельскохозяйственного сектора страны не дошло и половины.

Глава «Сельское хозяйство» вкратце

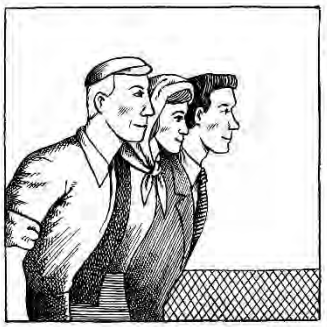
У Молдовы большой потенциал для развития сельского хозяйства, в том числе экспорта в ЕС, растущего стабильными темпами.

Среди наиболее серьезных проблем – низкая приспособляемость к климатических колебаниям, неорганизованность сельскохозяйственных производителей, продукты с низкой добавленной стоимостью и ограниченный доступ к финансированию.

Молдова приняла амбициозную программу, воспроизводящую множество технических элементов европейской сельскохозяйственной политики. Осуществить эту программу реформ поможет множество европейских проектов технической и финансовой помощи в виде грантов из бюджета ЕС и капитальных вложений от Европейского Инвестиционного Банка.

При этом все еще существуют опасения, что обязательства, которые Молдова взяла на себя в рамках Соглашения об ассоциации, превосходят ее возможности по реформированию сельскохозяйственного сектора.

23. Занятость и социальная политика



Одна из целей Соглашения об ассоциации – поощрение сотрудничества по основным статьям европейского трудового законодательства и связанным с ним условиям труда. Большая часть таких положений тесно связана с содержанием конвенций МОТ, которые Молдова уже ратифицировала.

Положения Соглашения

В Приложении III перечислены европейские законы о труде, которые должны быть транспонированы Молдовой, и их можно разделить на три главные категории: законы о труде, борьба с дискриминацией и гендерное равенство, гигиена и безопасность труда, а также многочисленные актуальные директивы.

В категорию законов о труде вошли восемь европейских директив о постепенном сближении законодательств. Помимо прочих, эти директивы охватывают такие вопросы, как сведения о работодателях и обязательные консультации, частичная занятость, срочный трудовой договор, коллективные увольнения и организация рабочего времени. Все эти директивы должны быть отражены в национальном законодательстве в течение трех-четырех лет.

В категорию положений о борьбе с дискриминацией и гендерном равенстве попали шесть европейских директив, требующих законодательного сближения. Главные направления, требующие нормативной работы – равное отношение ко всем людям при устройстве на работу и в условиях занятости, а также

равное обеспечение товарами и услугами и равный доступ к ним. На сближение с этими директивами отводится от трех до четырех лет.

Гигиена и безопасность труда – самая большая категория, в которую вошли 25 директив по законодательному сближению. Среди вопросов, затронутых в этих директивах – минимальные требования безопасности и гигиены при эксплуатации рабочего оборудования на временных и мобильных строительных площадках, защита рабочих от рисков, связанных с использованием асбеста на рабочем месте, а также много других положений. На изменение законодательства отводится от трех до десяти лет, но в большинстве директив на сближение предусмотрено от семи до десяти лет.

Перспективы реализации

Молдавский рынок труда являет собой весьма противоречивое зрелище. С одной стороны, уровень безработицы находится на исторически самом низком уровне: 4-5% С другой стороны, уровень занятости находится на отметке всего около 39% – самый низкий в регионе, что отражает тот факт, что большое число молдавских трудящихся эмигрировали в поисках работы. Официально, количество трудовых мигрантов с 2014 по 2017 г. колебалось между 300 000 и 350 000; более половины их них работает в России. Еще одной характерной чертой местного рынка труда является высокий уровень неформальной занятости, который в 2016 г. вырос до 36% всей занятости. Это большой вызов для государства, которое взялось осуществить программу «Достойная работа» в рамках МОТ.

В Молдове была подготовлена подробная законодательная и институциональная основа, которая регулирует все трудовые вопросы, и в которой нашли отражение национальные и международные уровни. С институциональной точки зрения, эту сферу регулирует Министерство здравоохранения, труда, и социальной защиты, с несколькими подчиненными ему ведомствами по специальным вопросам. Главными такими учреждениями являются Инспекция труда, отвечающая за контроль соблюдения трудовых стандартов, и Национальное агентство занятости населения, отвечающее за проведение активной политики на рынке труда.

Молдова ратифицировала все восемь «фундаментальных» и все четыре «управляющих» ключевых конвенций МОТ. Кроме того, Молдова ратифицировала 30 из 177 технических конвенций МОТ, и ставит себе целью проводить процесс ратификации в соответствии с задачами соглашения об ассоциации.[223] Существует тесная взаимосвязь между конвенциями МОТ и законами ЕС о рынке труда, как это подробно разъясняется во Вставке 23.1.

Вставка 23.1 Взаимосвязь между директивами ЕС о занятости и социальных вопросах и конвенциями МОТ

«Существует взаимодействие между законами ЕС о труде, Европейской социальной хартией и Конвенциями МОТ: законы ЕС, в частности Хартия о фундаментальных правах, учитывают положения Европейской Социальной хартии и Конвенций МОТ и, в свою очередь, влияют на динамичное содержание и мониторинг инструментов реализации Конвенций МОТ.

Все страны-члены ЕС одновременно являются членами МОТ. ЕС взял на себя обязательство выполнить программу МОТ «Достойная работа», поощряя право на работу, возможности для достойной занятости, укрепляя социальную защиту и социальный диалог по трудовым вопросам.

Все страны ЕС ратифицировали ключевые трудовые стандарты: фундаментальные конвенции МОТ о свободе объединений, коллективном договоре, принудительном и детском труде, равноправной оплате труда и искоренении дискриминации. Государства ЕС также ратифицировали «Управляющие Конвенции» МОТ об инспекции труда, политике занятости и трехсторонних консультациях, а также длинный ряд других Конвенций МОТ.

Хотя стандарты МОТ охватывают более широкий спектр вопросов по сравнению с теми, которые находятся в законодательной юрисдикции ЕС, европейские законы нередко выходят за пределы минимальных положений Конвенций МОТ, а обе организации разделяют похожие принципы, на которых строится их работа. Есть много общего в содержании директив ЕС и Конвенций МОТ, а законы ЕС закрепляют стандарты МОТ. Директивы по таким вопросам, как рабочее время и трудящаяся

[223] См. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102695.

молодежь (см. раздел 3), в открытую ссылаются на соответствующие стандарты МОТ.

Защита, реализация и обязательное исполнение ключевых трудовых стандартов, а также поощрение ратификации и эффективное применение других действующих Конвенций МОТ, лежащих в основе Программы «Достойная работа» – эти принципы являются неотъемлемой частью растущего числа двусторонних соглашений между ЕС и третьими странами, в том числе нового поколения договоров ЕС о свободной торговле. Механизмы контроля за выполнением этих соглашений включают в себя механизмы мониторинга с участием социальных партнеров».

Источник: Отрывок из «Labour law and working conditions» («Законы о труде и условия труда»), Social Europe Guide (Руководство «Социальная Европа»), том 6, Европейская Комиссия, Генеральное управление Европейской комиссии по занятости, социальным делам и социальной интеграции, февраль 2014. Более подробный анализ можно найти в «Analysis – in the light of the European Union acquis – of ILO up to date Conventions» («Анализ действующих Конвенций МОТ в свете acquis Европейского Союза»), Генеральное управление Европейской комиссии по занятости, социальным делам и социальной интеграции, июнь 2013.

Генеральный закон о труде. Политика в сфере занятости, в основном, руководствуется восемью законами.[224] Костяк нормативно-правовой базы составляет Трудовой кодекс, принятый в 2003 г., и который далеко ушел от предшествовавшего ему кодекса советского периода. Благодаря этому кодексу существенно улучшился правовой климат на рынке труда. Тем не менее, все же не удалось изжить все аспекты бывшего советского законодательства. Кроме того, несмотря на множество поправок, внесенных за последнее десятилетие, все еще сохраняются некоторые противоречия между экономической действительностью и юридическими положениями данного кодекса. Бизнес-ассоциации требуют внесения множества

[224] А именно, это Трудовой кодекс, Закон о о занятости населения и социальной защите лиц, находящихся в поиске работы, Закон об оплате труда, Закон о порядке установления и пересмотра минимальной заработной платы, Закон о системе оплаты труда в бюджетной сфере, Закон о трудовой миграции и Закон о государственной инспекции труда.

поправок, чтобы сделать рынок труда более гибким. Особенно это касается срочных трудовых договоров, испытательного срока, прекращения трудовых соглашений, посменной работы, наём сотрудников по договорам субподряда, а также пересмотра условий компенсации за сверхурочные часы работы.[225] В данном контексте, в конце 2016 г. Премьер-министр постановил начать работу над составлением нового, более либерализованного Трудового кодекса. Новый проект Кодекса был представлен в октябре 2017 г. в рамках Экономического совета Премьер-министра, однако после этого законодательный процесс остановился. Критика со стороны гражданского общества указывала на то, что в процессе составления нового Кодекса не проводилась основанная на фактах оценка.[226]

Большая часть из восьми Директив ЕС в области трудового права, подлежащих транспонированию в национальное законодательство, была внедрена к концу 2017 г. В 2016 г. были транспонированы положения Директивы 91/533/ЕЭС об обязанности работодателя информировать работника об условиях, применимых к трудовому договору или трудовым отношениям, и Директивы 1999/70/ЕС о работе на основании срочных трудовых договоров, однако из-за политического кризиса их принятие было отложено на год.[227] Впоследствии, в 2017 г. в Трудовой кодекс были внесены поправки в соответствии с тремя другими директивами: i) Директивой 97/81/ЕС о рамочном соглашении относительно работы на условиях неполной занятости, ii) Директивой 2001/23/ЕС о защите прав работников в случаях передачи компаний, предприятий или части компаний или предприятий, и iii) Директивой 2002/14/ЕС об установлении общих принципов информирования и проведения консультаций с работниками.[228] Положения Директивы 91/383/ЕЭС, поддерживающей меры по стимулированию обеспечения на рабочем месте безопасности и здоровья временных работников и работников по срочным

[225] См. www.amcham.md/userfiles/file/Recomandarile_En_print.pdf.

[226] См. Итоговый отчет о мониторинге внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ, «Expert-Grup», «ADEPT», Центр юридических ресурсов Молдовы (https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Raport_final_Monitorizarea_foii_de_parcurs_EN.pdf)

[227] См. Закон № 52 от апреля 2016 г.

[228] См. Закон № 155 от июля 2017 г.

договорам, уже были включены в национальное законодательство до вступления Соглашения в силу. Последние две директивы – Директива 98/59/ЕС о коллективных увольнениях и Директива 2003/88/ЕС о некоторых аспектах организации рабочего времени – будут транспонированы в 2018–2019 гг.

Вопросы, связанные с борьбой с дискриминацией и гендерным равенством. Данные вопросы руководствуются законами, принятыми в 2006 и 2012 гг. и касающимися обеспечения равных возможностей для женщин и мужчин.[229] Эти законы уже содержат большинство положений двух директив, указанных в соглашении об ассоциации, а именно Директивы 2000/43/ЕС о равноправном отношении к людям, независимо от их расового или этнического происхождения, и Директивы 2000/78/ЕС о равноправном отношении в вопросах трудоустройства и занятости. Кроме того, в 2016 г. были подготовлены поправки для транспонирования еще трех директив, а именно Директивы 2006/54/ЕС о принципе равных возможностей и равноправного отношения в вопросах трудоустройства и занятости, Директивы 2004/113/ЕС о принципе равного отношения в вопросах обеспечения товарами и услугами и доступа к ним и Директивы 92/85/ЕЭС об улучшениях безопасности и гигиены труда для беременных женщин, рожениц и кормящих матерей.[230] Как и в случае других поправок, подготовленных во второй половине 2015 г., их окончательное принятие было отложено на год в связи с отсутствием действующего правительства. Оставшаяся Директива из Приложения II (Директива 79/7/ЕЭС о поступательной имплементации принципа равенства мужчин и женщин в сфере социальной защиты) должна быть транспонирована к концу 2018 г. В целом, Молдова завершит процесс сближения в данной сфере ранее срока, предусмотренного в Соглашении.

Серьезным вызовом, однако, остается принятие практических мер по борьбе с дискриминацией в сфере занятости. В частности, недавно родившие женщины, желающие

---

[229] См. Закон № 5-XVI от 9 февраля 2006 г. об обеспечении равных возможностей для женщин и мужчин и Закон № 121 от 25 мая 2012 г. об обеспечении равенства.

[230] См. Закон № 305 от декабря 2016 г. и Постановление Правительства № 1408 от декабря 2016 г.

вернуться на рынок труда, сталкиваются с трудностями, так как инфраструктура детских садов недостаточно развита, а в крупных городах – перегружена.

Гигиена и безопасность труда. Эта сфера регулируется двумя основными законами: первый из них – «Об охране здоровья и безопасности труда» (2008 г.), а другой – «О страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (1999 г.). Действует также множество утвержденных правительством нормативных актов для практического выполнения положений этих законов в различных секторах экономики.

Молдова добилась значительных успехов в транспонировании стандартов гигиены и безопасности в национальное законодательство. Так, Директива 89/391/ЕЭС о введении мер, направленных на укрепление безопасности и гигиены труда работников на рабочем месте, была включена в закон об охране здоровья и безопасности труда. Еще шесть директив, указанных в Соглашении, были внедрены в национальное законодательство постановлениями правительства до подписания окончательного варианта Соглашения.[231] Кроме

[231] А точнее были внедрены следующие директивы:

- Директива 89/654/ЕЭС об установлении минимальных требований к безопасности и гигиене рабочих мест была транспонирована ПП № 353 от 5 мая 2010 г.;
- Директива 2009/104/ЕС о минимальных требованиях безопасности и здоровья к эксплуатации рабочего оборудования на рабочем месте была транспонирована ПП № 603 от 11 августа 2011 г.;
- Директива 92/57/ЕЭС о внедрении минимальных требований к безопасности и гигиене труда на временных и передвижных строительных площадках была транспонирована ПП № 80 от 9 февраля 2012 г.;
- Директива 2009/148/ЕС о защите работников от рисков, связанных с воздействием асбеста на рабочих местах была транспонирована ПП №244 от 8 апреля 2013 г.;
- Директива 92/58/ЕЭС о минимальных требованиях к знакам безопасности и/или охраны здоровья на рабочих местах была транспонирована ПП № 918 от 18 ноября 2013 г.; и
- Директива 2003/10/ЕС о минимальных требованиях здоровья и безопасности, касающихся работы в условиях, представляющих физический риск (шум), была транспонирована ПП № 362 от 27 мая 2014 г.

того, еще три директивы, а именно Директива 90/270/ЕЭС о минимальных требованиях к безопасности и гигиене труда при работе с экранными устройствами и Директива 2002/44/ЕС о минимальных требованиях к безопасности и охране здоровья работников от рисков, связанных с действием физических факторов (шума), были внедрены в 2016 г. К ним добавилась Директива 90/269/ЕЭС о минимальных требованиях по безопасности и охране здоровья к ручной обработке грузов, когда для работников существует, в частности, риск повреждения позвоночника.

Общая оценка. Несмотря на прогресс в процессе сближения, в области гигиены и охраны труда еще остаются нерешенными несколько важных проблем. Одна из них касается ратификации Конвенции МОТ 161 «О службах гигиены труда». Предложение принять данную конвенцию, которая требует учреждения специальных служб охраны труда и здоровья на производстве в профилактических целях, поступило от МОТ, но она все еще находится на стадии рассмотрения в молдавском правительстве.[232]

Другой серьезной проблемой является статистика об охране труда и здоровья. Эти данные собираются на основании опросов, но в выборку входят только предприятия, в которых занято более 20 сотрудников. Существует большое количество предприятий со штатом ниже этого порога, которые не охватываются опросом, а в результате реальная ситуация в области стандартов гигиены и безопасности раскрывается не полностью.[233]

Глава «Занятость и социальная политика» вкратце

Молдова подготовила комплексную институционально-правовую базу для управления всеми аспектами рынка труда, которая в целом соответствует стандартам ЕС и Международной организации труда.

Транспонирование значительной доли европейских директив в области занятости, социальной политики и равных возможностей

[232] См. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_208206.pdf.

[233] Там же.

было почти завершено к концу 2017 г., хоть и с некоторым опозданием. Это должно повысить качество молдавского законодательства.

Часть делового сектора проявляет повышенный интерес к адаптации законодательства о труде к реалиям молдавской экономики и придания ему большей гибкости. Тем не менее, последние усилия по либерализации трудового законодательства предпринимались без основанной на фактах оценки, а проект пересмотра Трудового кодекса был отменен.

Высокий уровень неформальной занятости затрудняет процесс применения трудового законодательства.

24. ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА И КУЛЬТУРА

Образование, профессиональная подготовка и молодежь

В Соглашении об ассоциации ставятся определенные цели в области системы образования, а именно – реформа, модернизация и конвергенция с Болонским процессом в системе высшего образования, включая повышение качества и актуальности высшего образования. В повестке к соглашению предусмотрены более подробные и насущные инструменты для проведения реформ.

По индексу человеческого капитала Всемирного экономического форума, Молдова заняла 62 место из 130 стран, оказавшись на последнем месте среди европейских стран. Также неутешительно выглядит и индекс образованности по данным ПРООН, по которому Молдова оказалась на 114 месте из 187 стран. Если посмотреть на динамику этого индекса ПРООН по годам, то можно заметить, что в Молдове с 1980 г. не произошло сколько-нибудь значимого улучшения. Такие низкие показатели говорят о том, что для существенного восстановления молдавской экономики не хватает человеческого капитала.

Молдова присоединилась к Болонскому процессу в 2005 г., в результате чего перешла на трехступенчатую систему высшего образования (уровень бакалавра (в Молдове это лиценциат), магистра и доктора наук). Это значительный шаг вперед на пути достижения европейских стандартов. Согласно новой системе, программы бакалавра должны включать не менее 240 кредитов ECTS[234], для получения степени магистра надо набрать не менее 120 кредитов ECTS, а докторские программы должны содержать не менее 180 кредитов ECTS. В 2008 г. первая группа из

[234] Европейская система перевода и накопления кредитов.

приблизительно 31 000 выпускников закончила свой первый цикл обучения в вузе согласно Болонской системе, получив степень бакалавра (лицензиата в молдавской системе). В том же году открылась вторая ступень (магистратуры), рассчитанная на два учебных года, также согласно принципам Болонского процесса. Эти программы продолжали развиваться, так что в 2016–17 гг. уже в 19 государственных и 11 частных вузов[235] было принято 74 726 студентов на условиях Болонской системы (в 2016 г. – 56 570 на ступень лицензиата, 13 639 в магистратуру и 456 в докторантуру). Женщины составили 56,7% от общей численности студентов. Данные цифры постепенно сокращаются в связи с демографическими причинами и из-за миграции. В сравнении с 2011–2012 гг., в 2016–2017 гг. количество студентов сократилось примерно на 30% (с 103 956 до 74 726 человек, соответственно). Аналогичные негативные тенденции отмечаются и среди работников сферы образования: на данный момент их число составляет 37 990 человек, против 48 729 в 2011 г. В настоящее время ведется работа по приведению докторской ступени в соответствие с Болонским процессом, а в двух вузах уже действует несколько докторских программ в тестовом режиме. Наиболее популярные направления на ступени лицензиата и магистра – социальные науки, экономика, право, машиностроение, технологии и архитектура; менее популярными остаются сельское хозяйство, медицина и услуги.

Другие перемены в сфере образования, вызванные Болонским процессом, связаны с внедрением Европейской системы передачи кредитов, благодаря которой упрощается участие студентов в Европейских программах академической мобильности. Постановление правительства № 56 от 27 января 2014 г. об академической мобильности для лицензиатов, магистров и аспирантов обеспечивает признание их квалификационных документов (дипломов) в ЕС и других странах-участницах Болонского процесса. Во время встречи Совета по Болонскому процессу (Bologna Follow-up Board) в январе 2016 г. Министерство образования вновь заявило о своей готовности развивать систему гарантии качества образования (на основе Национального агентства качества) и продолжать совершенствовать национальную систему квалификаций. ЕС поддерживает изменения, внесенные Молдовой в систему

[235] См. список высших учебных заведений, Министерство образования.

профессиональной подготовки согласно требованиям рынка труда, а также такие принципы, как языковое разнообразие, изучение языков и непрерывное профессиональное обучение на протяжение всей жизни как условия для создания рабочих мест и дальнейшего роста. В январе 2018 г., при поддержке ЕС, была утверждена схема организации дуального профессионально-технического образования и подготовки (VET). Согласно этой схеме, компания, в которой стажер проходит обучение, будет выплачивать ему зарплату. В период с 2017 по 2018 гг. дуальные программы запустили у себя 50 компаний; таким образом, системой воспользовались около 600 человек.

В результате правительственной реформы 2017 г., в 2018 году начнет работу Национальное агентство по оценке качества образования и исследований.

ЕС также поддерживает усилия Молдовы по проведению реформы и модернизации в сфере образования, оказывая ей поддержку в форме повышения квалификации, мобильности и обмена преподавателями и студентами. Молдавская Академия государственной администрации, Государственный Тираспольский Университет, Технический университет Молдовы и Молдавский государственный университет участвовали в консорциумах, выигравших совместные проекты по повышению квалификаций в 2015 г., с бюджетом более 3 миллионов евро. Проекты нацелены на повышение квалификаций и шансов на трудоустройство студентов, модернизацию библиотек и создание электронной сети для поощрения электронного обучения в рамках программ непрерывного профессионального образования.

Самые крупные вложения ЕС осуществляются через программу «Erasmus+». «Erasmus+» располагает бюджетом для стран ЕС и третьих стран на общую сумму в размере 14,7 миллиарда евро на период 2014–2020 гг. Благодаря этой программе, в течение 2004–2014 гг. около 900 студентов и научных сотрудников из Молдовы, а с 2015 по 2017 гг. – около 1 400 лиц смогли принять участие в проектах мобильности, получив стипендии на учебу, преподавание, различные курсы и научные поездки, и эта цифра будет расти в следующие годы. Из 30 молдавских университетов 23 являются активными участниками программы «Erasmus+». Помимо этого, ЕС предлагает финансовую помощь на обновление инфраструктуры нескольких школ Приднестровского региона по программе

«Поддержки мер по укреплению доверия», реализуемой программой развития ООН.

Румынский – единственный государственный язык в Молдове, но меньшинства пользуются русским языком в общении (это около 10-15% населения). Государство обеспечивает обучение на русском языке и других языках национальных меньшинств в начальной и средней школе в регионах страны с компактным проживанием национальных меньшинств, а также там, где на это есть «достаточный спрос».[236] Есть также возможность обучения на русском языке в вузах (на ступени лиценциата, магистратуры и докторантуры).[237] Министерство образования выделило около полумиллиона леев в 2016 г. на улучшение преподавания румынского языка национальным меньшинствам.

В целом, дипломы, выданные университетами и другими вузами Приднестровского региона, признаются на территории Молдовы при устройстве на работу. При приеме на учебу, чтобы признать приднестровские аттестаты на правом берегу Днестра,[238] их владельцы должны пройти дополнительный год обучения и сдать экзамены на степень бакалавра. Полное признание документов, выданных приднестровскими учреждениями, является предметом обсуждения во время переговоров по урегулированию приднестровского конфликта. Одними из первых стали признавать дипломы, выданные Тираспольским университетом им. Тараса Шевченко. Отдельный закон об образовании, принятый в Гагаузской автономии в апреле 2016 г., стал причиной напряженности в отношениях с центральными властями в 2016 г., так как он противоречит национальным законам об образовании, существенно принижая роль центральных властей и ограничивая автономию вузов в этом регионе.[239]

---

[236] См. Ст. 10 Кодекса об образовании Молдовы от 17 июля 2014 г.

[237] См. Ст. 20, Закон № 3465-XI функционировании языков на территории Молдовы от 1 сентября 1989 г.

[238] См. п. 17 «Рамочного плана в области высшего образования» (для лиценциата, магистратуры и докторантуры) от 22 октября 2015 г.

[239] См. пресс-релиз Министерства образования от 5 мая 2016 г. (www.edu.gov.md/ro/content/proiectul-de-lege-educatiei-din-uta-gagauzia-contravine-codului-educatiei).

Культура

Культурное сотрудничество между Республикой Молдова и ЕС основано на программах обмена и мобильности для работников искусства. В частности, Молдова принимает полноправное участие в европейской программе «Творческая Европа» в сфере культуры и творчества и подписала для этого соглашение с Европейской Комиссией в марте 2015 г. Участие в данной программе способно объединить культурные и творческие организации из Молдовы с их партнерами из всех уголков, открыть доступ к финансированию проектов культурного сотрудничества, программам литературного перевода, культурным сетям и платформам.

ЕС и Молдова также берут на себя обязательство сотрудничать в рамках UNESCO и Совета Европы, поддерживать культурное разнообразие, сохранять и осваивать культурно-историческое наследие.

В рамках «Культурной Программы II», начатой в сентябре 2015 г., были осуществлены конкретные проекты культурного сотрудничества с восточными соседями ЕС. У программы имелся бюджет в размере 4,95 миллиона евро и два компонента: помощь ЕС в наращивании потенциала и интеграция культурных вопросов в политическую повестку; и совместная помощь ЕС и Совета Европы шести-двенадцати историческим городам в плане развития городских стратегий по реабилитации исторического наследия.[240] Был напечатан ряд отчетов, в которых рассматривались способы развития культурных и креативных центров Молдовы, а также стимулирования усилий и повышения профессионализма в культурном секторе. В рамках программы был также предоставлен доступ к 14 онлайн-курсам, переведены на румынский язык различные руководства и создана база данных по различным связанным с культурой темам.

[240] См. http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/news/2015/20150918_01_en.pdf.

Глава «Образование, профессиональная подготовка и культура» вкратце

В Молдове ощутима нехватка человеческого капитала, а успехи в сфере образования ненамного улучшились за последние три десятилетия.

Соглашение об ассоциации поддерживает базовые реформы в сфере образования, особенно в сфере высшего образования, с помощью Болонского процесса и Европейской зоны высшего образования, а также через конкретные программы, такие как «Erasmus+», которой уже пользуется большое количество молдавских студентов.

Молдова присоединилась к культурной программе ЕС, подписав соглашение 18 марта 2015 г.

25. НАУКА И ТЕХНОЛОГИИ

Соглашение об ассоциации устанавливает самые широкие задачи для сотрудничества в области науки и технологий, направленного на укрепление научно-исследовательского и человеческого потенциала и обмен научными знаниями. Соглашение подталкивает ЕС и Молдову к осуществлению совместных проектов, организации учебных курсов и повышению мобильности программ и ученых через программы обмена для молдавских исследователей. В Соглашении также заложено упрощение участия молдавских институтов в Европейской научной зоне.

Хотя Соглашение определяет эти условия в самых общих чертах, он уже был дополнен очень важным дополнительным Меморандумом о намерениях, подписанным в августе 2014 г., касающимся полноценного участия Молдовы в качестве ассоциированной страны в Рамочной Программе «Горизонт 2020» (H2020) по науке и инновациям на период 2014–20 гг. Статус Молдовы в «Горизонте 2020» как ассоциированного члена дает ей такие же права, как любому государству-члену ЕС, включая место в управлении этим фондом. Членство платное и пропорционально ВВП; однако бремя членских взносов снимается за счет существенных скидок.

Программа «Горизонт 2020» является центральным звеном в научно-исследовательской деятельности ЕС, и на ее нужды выделяется весьма существенное финансирование (80 миллиардов евро) на период 2014–2020 гг. «Горизонт 2020» финансирует проекты как в области естественных, так и социальных наук (Таблица 25.1).

Таблица 25.1 Основная тематика «Горизонт 2020»

Передовая наука	**Промышленное лидерство**	**Общественные вызовы**
Европейский	Лидерство в	Здоровье и

научный совет (ERC) Будущие и зарождающиеся технологии Программа карьерного развития Марии Складовской-Кюри Исследовательская инфраструктура (включая электронную инфраструктуру)	поддерживающих и промышленных технологиях (LEIT): нанотехнологии, материалы, биотехнология, обрабатывающая промышленность, ИКТ и космос Доступ к финансированию риска Инновации в МСП	демографические изменения Безопасность пищевых продуктов, устойчивое сельское хозяйство и морские исследования Энергетика, транспорт и меры в области изменения климата Европа в меняющемся мире; защита свободы и безопасности

Молдова участвовала в программе, предшествовавшей «Горизонту 2020» – в Рамочной программе 7 (FP7) по исследованиям и развитию – с января 2012 по 2014 гг. В рамках этого сотрудничества Молдова получила финансирование на общую сумму 3,75 миллиона евро (против ее финансового вклада в размере 1,4 миллиона евро).

Финансовую поддержку по FP7 получили следующие проекты:

- диалог по вопросам политики в области исследований и разработок ИКТ между Восточной Европой и Центральной Азией;
- анализ демографических тенденций в странах СНГ (HITT-СНГ);
- высокопроизводительная вычислительная инфраструктура в Юго-Восточной Европе;
- консолидация человеческого потенциала и технологической инфраструктуры;
- качество продукции (NUTRILAB); и
- водные исследования (Water Works 2014).

В части работы по укреплению сотрудничества в области научных исследований, в октябре 2012 г. было открыто Молдавское бюро науки и технологий. Бюро находится в

Брюсселе, а его работу координирует Академия наук Молдовы посредством своего вспомогательного бюджетного учреждения – Центра международных проектов. В Центре размещается Молдавская Национальная контактная сеть по FP7/H2020. В целях поощрения более активного участия в «Горизонте 2020», Молдова планирует активизировать Национальную контактную сеть H2020 и учредить учебные программы по подготовке предложений и управлению проектами. В 2017 г. Национальная контактная сеть проводила консультации, предоставляя информацию о текущих конкурсах проектов. Аналогичные информативные консультации по проектам на 2018–2020 гг. проводились и в 2018 году.

Академия Наук инициировала несколько программ с целью поощрить участие научно-практических институтов и неправительственного сектора в «Горизонте 2020». Сюда относится программа по подключению Молдавских центров передовых знаний к Исследовательской инфраструктуре ЕС. Цель этой программы – подключить молдавские исследовательские центры к тематической паневропейской исследовательской инфраструктуре – например, к ESFRI (Европейский научный форум по исследовательской инфраструктуре), ERIC-и (Европейские консорциумы исследовательской инфраструктуры) и ETP-ы (Европейские технологические платформы). Другая программа, направленная на повышение участия в «Горизонте 2020» через повышение мобильности исследователей, предусматривает выдачу минигрантов на поддержку участия молдавских исследователей в различных объединениях в рамках «Горизонта 2020». В целях мотивации тех участников, которые подали полноправные заявки на «Горизонт 2020», Академия запустила Европейскую Программу «BONUS», последняя заявка в рамках которой была зарегистрирована в декабре 2016 г. и преследовала цель повышения мобильности и укрепления сотрудничества с европейским исследовательским сообществом.

Молдавские исследователи, заинтересованные в поиске исследовательских рабочих мест и услуг в Европейских научных центрах, могут обратиться к платформе «EURAXESS – Исследователи в движении». Кроме того, они могут создавать собственные профили на платформе «Горизонт 2020».

На официальной странице «Горизонт 2020» в Молдове на данный момент есть база данных из 27 учреждений Молдовы (это

университеты, государственные организации и лаборатории) – на 9 больше, чем в 2016 г. По состоянию на январь 2018 г. в Молдове было зарегистрировано 43 участия в проектах «Горизонта 2020», вклад ЕС по которым составил 3,64 миллиона евро. В период с 2014 по 2018 гг. заявители из Молдовы подали 322 проектных предложения, из которых 268 были признаны соответствующими требованиям, и лишь 32 – отобраны для дальнейшей реализации. Для Грузии и Украины также характерны такие показатели отбора (см. Таблицу 13), да и в самом ЕС отмечается низкий коэффициент результативности. Больше всего проектов предлагается по трем тематическим областям: «Европа в меняющемся мире», «Мероприятия Марии Склодовской-Кюри» и «безопасная, чистая и достаточная энергия», и т. д. Самыми успешными оказались проекты в рамках «Мероприятий Марии Склодовской-Кюри» (6 проектов, коэффициент результативности – 12%) и мер в области изменения климата, экологии, эффективности использования ресурсов и сырья (7 проектов, коэффициент результативности – 32%).

Таблица 25.2 Данные «Горизонта 2020» о проектных предложениях в Молдове, Украине и Грузии

	Итого подано	**Предложения, соответствующие требованиям**	**Отобранные проекты**	**Запрашиваемая сумма (миллионы евро)**
Молдова	322	268	32	69,4
Украина	1276	986	94	344,5
Грузия	224	187	21	34

В результате начатого в 2017 г. (в условиях реструктуризации правительственных учреждений) пересмотра Кодекса 2004 г. о науке и инновациях, полномочия Академии наук, связанные с инновационными фондами, подлежат передаче вновь созданному Национальному агентству по исследованиям и развитию. В рамках той же реформы, 19 подчинявшихся Академии исследовательских институтов были переданы реструктуризованному Министерству образования,

культуры и исследований. В связи с этим неясно, какое учреждение будет от имени Молдовы координировать средства, выделенные в рамках «Горизонта 2020».

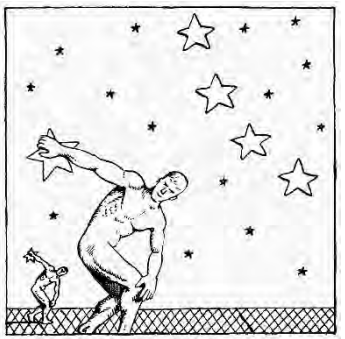
Глава «Наука и технологии» вкратце

По условиям Соглашения об ассоциации, начиная с 2014 г. Молдова стала полноправным участником основной исследовательской программы ЕС – «Горизонт 2020».

У Молдовы большие успехи в области ИКТ, а ее текущие исследовательские проекты ведутся в различных направлениях (напр., в области демографии и качества продукции).

Главная задача Молдовы – укрепить институциональные навыки своего исследовательского сообщества (в области подготовки проектных предложений, подачи заявок, управления проектами, и т. д.), учитывая жесткую конкуренцию со стороны других стран, участвующих в «Горизонте 2020», в том числе, со стороны Грузии.

26. АГЕНТСТВА И ПРОГРАММЫ ЕС



В ЕС действуют 46 «агентств». Это полуавтономные и специализированные органы, финансируемые и контролируемые ЕС, чья задача – обеспечивать действенность европейских политик. Кроме того, есть еще около 45 «программ», большинство из которых (но не все) финансируются и управляются как неотъемлемые части европейских институтов (большинство из которых, но не все, в Европейской Комиссии). Значительное количество программ открыты для участия Молдовы как партнера по Соглашению об ассоциации, а именно 20 агентств и 19 программ, перечисленных во Вставках 26.1 и 26.2, в которых отмечены те, с которыми Молдова уже сотрудничает на разных уровнях (напр., проекты, семинары и ознакомительные визиты).

*Вставка 26.1 Агентства ЕС, открытые для Украины, Молдовы и Грузии**

Европейское Агентство по охране здоровья и безопасности на рабочем месте (EU-OSHA)
Европейское Агентство Управления оперативным сотрудничеством на внешних границах (FRONTEX)
Европейское бюро по вопросам убежища (EASO)
Европейское агентство авиационной безопасности (EASA)
Европейский центр профилактики и контроля заболеваний (ECDC)
Европейское химическое агентство (ECHA)
Европейское агентство обороны (EDA)
Европейское агентство окружающей среды (EEA)
Европейское агентство по контролю за рыболовством (EFCA)

Европейское агентство по безопасности продуктов питания (EFSA)

Европейский фонд за улучшение условий жизни и труда (EUROFOUND)
Европейское агентство глобальных систем спутниковой навигации (GSA)
Европейский институт гендерного равенства (EIGE)
Европейское агентство морской безопасности (EMSA)
Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании (EMCDDA)
Европейское агентство сетевой и информационной безопасности (ENISA)
Европейская полицейская коллегия (CEPOL)
Европейское управление полиции (Europol)
Институт исследований в сфере безопасности ЕС (EUISS)
Организация судебного сотрудничества ЕС (Eurojust)

* Жирным шрифтом выделены те ведомства, с которыми Молдова уже сотрудничает.

*Вставка 26.2 Программы ЕС, открытые для Украины, Молдовы и Грузии**

Фонд по делам убежищ, миграции и интеграции
«Copernicus», Европейская программа космического мониторинга Земли
Конкурентоспособность предприятий и МСП (COSME)
«Творческая Европа», Программа в культурном и творческом секторе
«Таможня 2020»
«Erasmus+»
Европейский фонд морских и рыбных угодий
Европейская статистическая программа
Европейское территориальное сотрудничество
«Fiscalis 2020» (помощь налоговым администрациям)
Программы «Galileo» и «EGNOS» – глобальная система навигации
«Здоровье как залог роста»
«Hercule III» – программа борьбы с мошенничеством
«Горизонт 2020»
Фонд внутренней безопасности
Программа «Жизнь»
Изменение окружающей среды и климата
«Pericles 2020», программа защиты европейской валюты от подделок
«SESAR JU», модернизация управления авиатранспортом
Механизм гражданской защиты ЕС

* Жирным шрифтом выделены те программы, по которым Молдова уже сотрудничает

Такое участие – хорошая возможность для углубленной интеграции экспертов-профессионалов и управляющих организаций с их европейскими партнерами. А это помогает в процессе реформ.

Для вступления в то или иное агентство необходимо заключить специальный международный договор и заручиться финансовым участием партнера. Участие в программе осуществляется на основе протокола или специального Меморандума о намерениях, содержащего подробные условия участия. Участие Молдовы в таких европейских агентствах и программах подвергается регулярному обсуждению и оценке.

Членство в агентствах и участие в программах открывает полный доступ к инфраструктуре и управляющим органам, но это также связано и с расходами. Чтобы облегчить финансовую нагрузку на Молдову, можно обсудить с ЕС временные льготы. Кроме того, Молдова имеет право оплачивать до 50% членских взносов из фондов помощи ЕС. Процесс участия в различных программах, например, в исследовательских проектах по «Горизонту 2020», может проходить на условиях очень высокой конкуренции, но при этом для участия в таких инициативах молдавским организациям, как правило, придется присоединяться к консорциумам и партнерствам в странах-членах ЕС.

Молдова заключила договоры о сотрудничестве или рабочие соглашения с агентствами сотрудничества в судебной сфере (Eurojust), в полиции (Europol) и в пограничном контроле (FRONTEX), а также подписала письмо о намерениях с Европейским агентством по охране окружающей среды, с котором она на данный момент внедряет Общую систему экологической информации (SEIS). С 2014 г. у Молдовы также заключено Рабочее соглашение с Европейским агентством авиационной безопасности (EASA).

Что касается программ, молдавские власти завершили юридические процедуры для присоединения к «Горизонту 2020»

в сфере исследований и инноваций (2014–2020 гг.).[241] Подробности об участии Молдовы в «Горизонте 2020» приведены в главе, посвященной науке.

Молдова стала первой страной Восточного партнерства, вступившей в программу повышения конкурентоспособности малых и средних предприятий («COSME 2020»).[242]

Молдова также вступила в программу «Творческая Европа/Creative Europe»[243], нацеленную на оказание поддержки в области культуры и творчества – т. е. в сфере ответственности Министерства культуры. В данной связи, в Кишиневе открылось бюро «Творческой Европы», в задачи которого входит организация учебных курсов, семинаров и консультаций по вопросам культуры.[244]

Молдова активно участвует в программе «Erasmus+» на 2014–2... гг., о чем подробно рассказывается в главе об образовании. Через Программу «Jean Monnet», «TEMPUS» и электронный твининг (Европейское сообщество школ) были осуществлены различные проекты с участием университетов, школ и учителей из Молдовы.[245]

Молдова также присоединилась к (многолетней) Третьей европейской программе в области здравоохранения в целях экономического развития, задача которой – координировать политику в сфере здравоохранения.[246]

---

[241] Соглашение об участии в «Горизонте 2020» было ратифицировано Законом № 142 от 17 июля 2014 г.

[242] Соглашение об участии в «COSME» было ратифицировано Законом № 21 от 27 февраля 2015 г.

[243] Соглашение об участии в «Творческой Европе» было ратифицировано Законом № 60 от 9 апреля 2015 г.

[244] См. Министерство иностранных дел и европейской интеграции.

[245] См. Министерство иностранных дел и европейской интеграции.

[246] О программах «Горизонт 2020» и «Erasmus+» см. подробнее в разделах о науке и образовании, соответственно.

Глава «Агентства и программы ЕС» вкратце

Существуют самые широкие возможности для участия в агентствах и программах ЕС и развития с их помощью институционального потенциала и реформы политики.

Молдова уже довольно широко использует такие возможности, связанные с важными аспектами модернизации страны и европейской интеграцией – например, в области стандартов здравоохранения и безопасности, охраны общественного порядка и юстиции, науки, образования и культуры.

ЕС оказывает финансовую помощь, покрывая часть расходов на участие.

27. ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Границы Молдовы с Румынией и Украиной открывают много возможностей для тесного сотрудничества на региональном уровне. Соглашение об ассоциации призывает к трансграничному сотрудничеству в самых общих чертах и в таких конкретных отраслях, как транспорт, энергетика, образование, туризм и здравоохранение. ЕС выделяет серьезное финансирование для проектов, особенно через программы для сухопутных границ между регионами Молдовы, Румынии и Украины. В программах предусмотрены три приоритетных и довольно широких направления: повышение конкурентоспособности, борьба с экологическими вызовами и сотрудничество между отдельными людьми разных стран.

С 2007 г. ЕС потратил более 1 миллиарда евро на 15 программ трансграничного и регионального сотрудничества с восточными и южными соседями.

Естественно, связи между приграничными районами Молдовы и Румынии имеют большое значение, учитывая общность языка, культуры и истории двух стран. В 2009 г. страны подписали между собой соглашение о малом приграничном трафике, руководствуясь Регламентом (ЕС) 1931/2006 о малом приграничном трафике на внешних сухопутных границах стран-членов ЕС. По этому договору молдавские граждане, проживающие в 50 км от румыно-молдавской границы, получают преимущества: они имеют право на получение специальных разрешений, срок действия которых такой же, как у паспорта, и которые позволяют им оставаться в приграничных районах Румынии до 15 дней подряд. Однако с тех пор пересечение границы стало еще проще, благодаря отмене в 2014 г. краткосрочных виз для молдавских граждан, въезжающих в Румынию и в остальные страны Шенгенского соглашения.

Право на участие в проектах и программах трансграничного сотрудничества имеют разные регионы, откуда

следует, что Молдова и Румыния или Украина могут участвовать в них как по отдельности, так и регионами из всех трех стран вместе. В случае Молдовы, однако, учитывая малый размер страны, принимается вся ее территория. Правом подачи заявок на проекты обладают как государственные органы, так и организации гражданского общества. Румынские и украинские регионы, имеющие право на подачу заявок, перечислены во Вставке 27.1.

Вставка 27.1 Регионы Молдовы, Румынии и Украины, участвующие в проектах трансграничного сотрудничества

Молдова: Вся страна

Румыния: уезды Сучава, Ботошань, Яссы, Васлуй, Галац и Тулча

Украина: Одесская, Винницкая и Черновицкая области

Молдова вместе с Румынией включена в программы сухопутных границ в рамках Европейской политики добрососедства. Программа на 2014–2020 гг. предусматривает 81 миллион евро на проекты[247] и пришла на смену программе между Румынией, Украиной и Молдовой на 2007–2013 гг. Новая Совместная оперативная программа между Румынией и Молдовой финансируется через Европейский инструмент соседства (ENI). В нее заложены четыре тематические задачи: i) поддержка образования, исследований и разработок, и инноваций; ii) поощрение развития местной культуры; iii) улучшение доступа в регионы и развитие трансграничного транспорта; и iv) решение общих проблем охраны и безопасности (доступ к услугам здравоохранения, предотвращение природных или антропогенных катастроф, борьба с организованной преступностью и коррупцией). В 2018 г. программа запустила два конкурса проектов. В феврале–апреле 2018 г. Совместный технический секретариат будет проводить программы обучения для потенциальных участников из подходящих регионов Румынии и Молдовы.

Трансграничной торговле, подключению к газопроводам и электросетям, сотрудничеству в сфере реагирования на

[247] См. Совместную оперативную программу Румыния – Республика Молдова на 2014–2020 гг.

чрезвычайные ситуации и экологии речных бассейнов посвящены специальные проекты (подробнее см. Вставку 27.2). Кроме того, ЕС финансирует Миссию по оказанию помощи на границах (EUBAM) по Приднестровской границе, как с Украиной, так и с Молдовой (см. раздел 2).

Молдавско-украинская программа была утверждена в октябре 2014 г. как часть программ территориального сотрудничества в рамках Восточного партнерства (ЕаРТС), с бюджетом 3 миллиона евро. Программа направлена на сотрудничество между приграничными регионами, а также на социальное и экономическое развитие. В частности, Молдова сотрудничает с такими регионами Украины, как Одесская, Винницкая и Черновицкая области. Проекты связаны с такими аспектами, как сокращение выбросов, создание единого пространства для креативных и культурных отраслей, а также система раннего предупреждения о чрезвычайных ситуациях, связанных с наводнениями, совершенствование методов управления отходами, продвижение инновационного сельского хозяйства, и т. д.[248]

Еще одной важной программой, связанной с трансграничным сотрудничеством, куда включена и Молдова, является Программа Причерноморского Бассейна на 2014–2020 гг., охватившая регионы государств-членов ЕС с выходом к Черному Морю (Болгарию и Румынию), а также некоторые регионы Турции и России, а также Украину, Молдову, Грузию и Азербайджан. Цель программы – поддержать устойчивый рост и совместную экологическую защиту Причерноморского региона (напр., путем совместной работы по сокращению морского мусора).

[248] http://eaptc.eu/.

Вставка 27 2 Трансграничные проекты Румыния-Украина-Молдова, 2007–2013 гг.

- Улучшение трансграничного сотрудничества в области нефти и пищевых продуктов (Румыния и Молдова, 3 миллиона евро)
- Улучшение способности реагирования Мобильной службы экстренной помощи для реанимации и эвакуации (SMURD) путем создания совместной интегрированной системы эффективного мониторинга и устранения последствий катастроф в приграничных регионах (Румыния, Молдова и Украина, 6 миллионов евро)
- Строительство магистрального трубопровода, соединяющего системы передачи натурального газа в Румынии и Молдове на границе Яссы (Румыния) – Унгень (Молдова) (7 миллионов евро)
- Инвентаризация, оценка и ликвидация антропогенных источников загрязнения в Нижнем Подунавье (Украина, Румыния и Молдова, 5 миллионов евро)
- Технико-экономическое исследование синхронного подключения украинских и молдавских электроэнергетических систем к Европейской континентальной электроэнергетической системе ENTSO-E (Румыния, Молдова и Украина, 6 миллионов евро)
- Предотвращение и защита от наводнений в бассейне рек Верхний Сирет и Прут путем внедрения современной мониторинговой системы с автоматическими станциями – EAST AVERT (Румыния, Молдова и Украина, 8 миллионов евро).

Источник: Трансграничное сотрудничество Румыния–Украина–Республика Молдова (www.ro-ua-md.net/).

Кроме того, Молдова участвует в Дунайской транснациональной программе, в которой ей выделен бюджет в размере 5 миллионов евро из общей суммы 263 миллионов евро, выделенных на весь регион на период 2014–2020 гг. Данная программа призвана обеспечить лучшее качество управления и повысить сплоченность и ответственность в Дунайском бассейне через энергетические, экологические и культурные проекты.

Глава «Трансграничное сотрудничество» вкратце

Границы Молдовы с Румынией и Украиной создают возможности для бизнеса, социально-культурного трансграничного обмена на региональном уровне.

ЕС выделяет значительные средства на такие инициативы трансграничного сотрудничества.

Молдавско-румынская граница имеет особое значение из-за языковых, культурных и исторических сходств между двумя странами.

Среди конкретных проектов – укрепление региональных служб чрезвычайных ситуаций, энергетические и транспортные сети.

28. Гражданское общество

Молдавское гражданское общество вступило в активный политический диалог с властями, особенно после парламентских выборов 2009 года. В настоящее время в Молдове зарегистрировано более 7400 НПО, но активную деятельность за последние три года ведет лишь четвертая часть из них. Эти организации действуют в таких областях, как образование, развитие, демократия и права человека, социальные услуги, молодежь и культура. Наиболее активные из них – аналитические центры и ассоциации, работающие в направлениях, связанных с демократией, изучением электорального поведения, правами человека и социальной помощью. Приднестровские граждане имеют право регистрировать свои НПО, и для этого нет никаких юридических препятствий, однако жители правобережья не могут сделать то же самое в Приднестровском регионе, и их работа на решением вопросов надлежащего управления или защиты прав человека не поощряется. Небольшое число НПО осуществляет контрольно-наблюдательные функции, следя за ходом реформ в Молдове и подталкивая правительство. В целом же гражданскому обществу все еще не хватает ресурсов и способностей, чтобы стать ключевым проводником перемен.

Молдавские НПО объединены на национальном уровне под эгидой Национального Совета НПО, около 100 организаций-участниц различных направлений деятельности. С 1997 г. периодически проводится Форум неправительственных организаций (последняя такая встреча состоялась в июне 2013 г.), на который собираются представители государственного, частного и неправительственного сектора, в том числе и представители донорского сообщества. Кроме того, предусмотрены механизмы для привлечения НПО к процессам принятия решений: Национальный совет по участию в процессах на правительственном уровне, созданный в 2010 г., где работа ведется в группах, организованных вокруг семи специальных политик. Однако череда политических кризисов серьезно подорвала роль Национального Совета по участию, приведя к

временной остановке его деятельности в 2015 г., которая возобновилась в 2017 г.

После 2009 г. многие представители гражданского общества вступили в политические партии или стали государственными служащими. На их смену пришло новое поколение экспертов, которые стали играть ведущую роль в разных областях (экономике, юстиции, прав человека, и т. д.). В настоящее время наблюдается обратная тенденция: возврат специалистов из госсектора обратно в НПО и бизнес, где предлагаются более высокие зарплаты и стабильные условия работы. По данным общественных опросов, гражданское общество пользуется постоянной поддержкой граждан, и гораздо более популярнее политических партий.

ЕС давно помогает молдавскому гражданскому обществу, которое в 2014–2017 гг. получило 5% финансовой поддержки ЕС Республике Молдова. Формально, сотрудничество между молдавским гражданским обществом и ЕС осуществляется одновременно в рамках трех пересекающихся и плохо взаимодействующих платформ. Это многосторонний Форум гражданского общества в рамках Восточного партнерства, двусторонняя Платформа гражданского общества, учрежденная в рамках Соглашения об ассоциации, и Совещательная группа по вопросам УВЗСТ. Часто, одна и та же НПО принадлежит к одной или двум платформам. Однако, по общему мнению, процедуры подачи проектов в ЕС слишком бюрократичные и сложные.

(Многосторонний) Форум гражданского общества Восточного партнерства. Одним из главных средств в распоряжении ЕС для привлечения молдавского гражданского общества была Молдавская национальная платформа Форума гражданского общества Восточного партнерства (EaP CSF), созданная в 2009 г. еще до подписания Соглашения об ассоциации. Форум объединяет участников гражданского общества из всех шести стран Восточного Партнерства, входящих в этот Форум своими отдельными национальными платформами. В Молдавскую национальную платформу входят 84 зарегистрированных организаций. Участники платформы активно участвуют во всех рабочих группах и подгруппах Форума. Частью ресурсов, выделяемых в рамках Форума для поддержки проектов в 2015–2017 гг. (СМИ, гендерное равенство, МСП, и т. д.), являются схемы регрантинга.

(Двусторонняя) Платформа гражданского общества в рамках Соглашения об ассоциации. Платформа гражданского общества была создана на основании Ст. 442(2) соглашения, что вызвало некоторую путаницу с Молдавской национальной платформой в рамках Форума гражданского общества. В соглашении предусмотрено, что Платформа

> станет форумом для встреч и обмена мнениями входящих в ее состав представителей Гражданского общества со стороны ЕС, включая членов Европейской экономической и социальной комиссии (EESC), и представителей гражданского общества со стороны Республики Молдова (Ст. 442(2)).

Несмотря на то, что в соглашении предусмотрено, что гражданское общество само выстроит такие платформы, EESC настаивала на трехсторонней структуре (включая профсоюзы, работодателей и правительство). Организации гражданского общества, особенно те из них, кто работает в сфере прав человека и проблем демократии, настаивали на необходимости выйти за рамки такого понимания социального диалога в глазах EESC. В конце концов платформа стала состоять из девяти членов, по три члена от гражданского общества, профсоюзов и работодателей. Первая встреча с европейскими партнерами в EESC состоялась 10 мая 2016 г. Главными вопросами, которые обсуждались во время этой встречи, стали ход выполнения судебной реформы и ситуация в банковской сфере. В 2017 состоялась лишь одна встреча платформы. Она прошла 22 мая 2017 г. в Кишиневе, и была посвящена реализации УВЗСТ. Третья встреча пройдет в марте 2018 г. в Брюсселе.

Форум исследовательских центров Восточного партнерства. Данный форум стартовал 22 сентября 2017 г. в Кишиневе. Цель форума – объединить усилия исследовательских центров в регионе для повышения результативности их деятельности и стимулирования европейской интеграции путем составления рекомендаций по вопросам политики и создания партнерств.

Совещательная группа по вопросам УВЗСТ. Молдавское гражданское общество, кроме того, участвует в мониторинге УВЗСТ посредством Совещательной группы. Обычная практика Генерального управления Европейской Комиссии по вопросам торговли – консультироваться с организациями гражданского общества по заключаемым договорам о свободной торговле. В

состав Совещательной группы входят НПО и представители работодателей и профсоюзов. Их встречи проходят раз в год в рамках форума «Объединенный диалог с гражданским обществом», в ходе которых они обсуждают вопросы, касающиеся устойчивого развития. Последняя такая встреча состоялась в Кишиневе в октябре 2017 г. Несмотря на то, что соглашение поощряет обмен мнениями по поводу выполнения условий УВЗСТ, технически говоря, организации гражданского общества очень слабо подготовлены в таких вопросах. Участие организаций гражданского общества в проектах, предназначенных для государственных институтов и финансируемых Европейским Союзом (TAIEX и твиннинговые проекты), помогло бы укрепить потенциал гражданского общества в определенных областях (сфера услуг, энергетика и права интеллектуальной собственности).

В декабре 2017 г. ЕС приступил к реализации проекта по поддержке развития гражданского общества в Молдове. В частности, проект направлен на национальные консультационные платформы гражданского общества, участвующие в контроле за осуществлением Соглашения об ассоциации. Реализация проекта запланирована на 2018–2020 гг., а его бюджет составляет 688 400 евро и должен быть потрачен на укрепление институционального потенциала и навыков для управления проектами ЕС.

В целом, в диалоге между государственными структурами и гражданским обществом нет доверия, да и складывается он урывками из-за частых ситуаций политической нестабильности. Само гражданское общество Молдовы сталкивается с серьезными вызовами, связанными с нехваткой человеческих ресурсов в определенных областях (таких, как социальная помощь и электронное правительство) и высокой степенью зависимости от внешней помощи, в связи с чем возникают вопросы по поводу их надежности в качестве «грантоедов». В целях повышения устойчивости организаций гражданского общества в 2014 г. были внесены изменения в закон об общественных объединениях от 1996 г., в результате которых были предоставлены некоторые налоговые льготы неправительственным организациями и религиозным объединениям. Помимо этого, в 2017 г. вступил в силу механизм, позволяющий налогоплательщикам направлять 2% своего налога на прибыль в пользу любого НПО, зарегистрированного в Министерстве юстиции. В 2016–2017 гг.

Правительство составило новую Стратегию развития гражданского общества на 2018–2020 гг., цель которой – расширить участие неправительственного сектора в процессе принятия решений и укрепить его финансовую устойчивость.

Тем не менее, в 2017 г. климат гражданского общества стал ухудшаться, в основном, в условиях противостояния различных НПО изменению избирательной системы, которое в конечном итоге было принято в июле 2017 г. В частности, Министерство юстиции приняло попытку изменить новый законопроект о некоммерческих организациях, который был разработан совместно с гражданским обществом и преследовал цель улучшить условия деятельности НПО. Планируемые изменения (3 статей) создали бы административную нагрузку на те НПО, которые получают внешнюю финансовую помощь, и ограничили бы доступ к средствам (включая внешнее финансирование) для тех НПО, которые, предположительно, имеют политическую принадлежность, что подкреплялось бы жесткими санкциями, вплоть до ликвидации НПО. После возражений, полученных от порядка 160 организаций гражданского общества, а также дипломатических вмешательств со стороны внешних партнеров, Правительство отказалось от данного законопроекта, сохранив в силе предыдущий устаревший закон. Таким образом, 2017 год продемонстрировал уязвимость гражданского общества при попытках критиковать правительство.

Глава «Гражданское общество» вкратце

Гражданское общество Молдовы активно отстаивает демократию, права человека и социальную защиту с самого начала независимости страны, однако число активных НПО невелико, а ресурсы скудны.

При отсутствии ограничений по регистрации или деятельности неправительственных организаций, в 2017 г. правительство попыталось (безуспешно) ввести жесткие санкции и ограничения.

ЕС оказывает поддержку молдавским организациям гражданского общества как проводникам демократических перемен в государстве, осуществляющим контроль и наблюдение за действиями правительства, и с этой целью предоставляет техническую помощь.

Тем не менее, структуру сотрудничества ЕС с гражданским обществом необходимо пересмотреть, так как несколько имеющихся пересекающихся платформ приводят к дублированию функций и увеличению расходов.

Часть IV. Юридические и институциональные положения



29. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

Соглашение предусматривает два разных механизма разрешения споров (МРС): один из них предназначен для урегулирования споров, касающихся соглашения в целом, но исключая УВЗСТ, а второй, более подробный механизм –специально для УВЗСТ.

Общий механизм разрешения споров

Данный механизм довольно просто описан в статьях 421 и 422 Соглашения. Он предназначен для разрешения споров, связанных с толкованием, применением или выполнением тех частей соглашения, которые не относятся к УВЗСТ. Механизм основан на традиционном «дипломатическом» подходе, в котором Совет по ассоциации играет ведущую роль.

Та или другая сторона имеют право инициировать такой МРС, направив официальное заявление другой стороне или Совету по Ассоциации. Затем стороны должны попытаться разрешить спор, приступив к «дружественным» консультациям в рамках Совета по Ассоциации или других уполномоченных органов (т. е. Комитета по Ассоциации или специального подкомитета). Совет по Ассоциации может разрешить спор в результате таких консультаций, приняв обязательное для выполнения решение. Поскольку Совет по Ассоциации принимает решения на основе консенсуса,[249] и ЕС, и Молдова должны будут утвердить такое решение, чтобы разрешить спор.

Пока спор не урегулирован, он будет обсуждаться на каждом собрании Совета по Ассоциации. Если три месяца спустя Совет по ассоциации не сможет прийти к согласию, стороне-

[249] См. Ст. 408(3) Соглашения об ассоциации ЕС-Молдова.

истцу разрешается принять «надлежащие меры» – например, приостановить действие некоторых частей соглашения, кроме части об УВЗСТ (кроме особых случаев, когда нарушены «существенные элементы» соглашения – см. ниже). При выборе надлежащих мер, приоритет отдается тем из них, которые в меньшей степени мешают выполнению соглашения.[250]

Положение о «существенно важных» элементах. Как и в других соглашениях об ассоциации, заключенных Европейским Союзом, Соглашение ЕС-Молдова содержит положение о приостановлении его действия (в Ст. 422(3)), касающееся «существенно важных элементов» соглашения (см. определение в Ст. 2). К ним относится «соблюдение демократических принципов, прав человека и основных свобод», предусмотренных в ряде международных договоров и конвенций, и к борьбе с распространением оружия массового поражения.

В случае нарушения одного из основных принципов, сторона-истец имеет право немедленно приостановить действие соглашения, в том числе права и обязанности по УВЗСТ.

На практике ЕС очень редко использует положения о приостановлении. Если от ЕС требуется урегулировать ту или иную конкретную проблему в области прав человека на территории государства-партнера, ЕС предпочитает действовать дипломатическими средствами (например, в рамках Совета по ассоциации или ежегодных саммитов), либо прибегает к некоторым ограничительным мерам, таким, как эмбарго на поставку оружия, замораживание активов или к визовым запретам. Полное приостановление или прекращение действие соглашения рассматривается как «ядерный» вариант, который лучше вообще не использовать.

Механизм разрешения споров в связи с УВЗСТ

Арбитраж. Для урегулирования споров, касающихся интерпретации и применения положений УВЗСТ, предусмотрен отдельный и более сложный механизм МРС, и ему посвящена длинная и подробная глава (Ст. 244-270) УВЗСТ. Данный

[250] Требование вести консультации в течение трех месяцев и условие, что эти меры не должны касаться приостановления прав или обязанностей по УВЗСТ, не применяются в случае нарушения существенно важных элементов, указанных в Ст. 2 Соглашения об ассоциации (и подробнее ниже).

механизм был создан под впечатлением от Договоренности о правилах и процедурах урегулирования споров ВТО. В случае спора, касающегося интерпретации и применения тех или иных положений УВЗСТ, стороны сначала стремятся прийти к согласию между собой путем консультаций.

Если такие консультации ни к чему не приведут, сторона-истец может потребовать создать арбитражный совет для рассмотрения спора. Совет должен состоять из трех арбитров, по выбору сторон. Арбитры должны быть независимыми, действовать в своем личном качестве, не прислушиваться ни к чьим инструкциям и соблюдать Этический кодекс, прилагаемый к соглашению. Ни одна из сторон не может блокировать создание такого арбитражного совета, так как если стороны не смогут договориться о составе совета, члены совета будут выбраны по жребию из числа постоянных арбитров.[251]

Решения арбитражного совета обязательны для каждой стороны, и обе стороны должны предпринять все необходимые меры, чтобы их выполнить. Если сторона, в чей адрес была подана жалоба, не сможет выполнить решение, не предоставив при этом хотя бы временной компенсации, другая сторона вправе приостановить свои обязательства по УВЗСТ в объеме, эквивалентном нарушению (например, возобновив тариф на отдельные продукты). Опять же, на практике ЕС очень редко прибегает к МРС для решения торговых споров в рамках своих договоров о свободной торговле. Взамен, он предпочитает для этого дипломатические средства (т. е. обсуждает возникающие разногласия во время двусторонних встреч – например, в рамках Совета по ассоциации, либо делает односторонние заявления).

Либо, в отдельных случаях, прибегает к Договоренности о правилах и процедурах урегулирования споров ВТО. Данный МРС в рамках УВЗСТ не ущемляет возможное разрешение спора по правилам ВТО. Однако сторонам запрещается разрешать споры, действуя одновременно в двух системах.

---

[251] Комиссия по торговле должна составить список из 15 экспертов, желающих и способных выступать в качестве арбитров. Каждая сторона должна предложить от себя пять кандидатов, и обе стороны совместно должны выбрать еще пять кандидатов, не являющихся гражданами ни одной из них, которые будут выполнять функции председателей арбитражной комиссии.

МРС УВЗСТ содержит несколько специальных положений. Во-первых, некоторые элементы УВЗСТ исключаются из этого механизма разрешения споров – например, отдельные части главы о средствах защиты торговли и о конкуренции. Во-вторых, в отношении споров в области энергетики, МРС УВЗСТ предусматривает ускоренные процедуры, если одна из сторон считает, что спор требует немедленного решения из-за того, что может произойти прерывание в транспортировке газа, нефти или электричества, либо их поставка окажется под угрозой. Такая процедура должна позволить сторонам быстро реагировать на потенциальные споры в области энергетики. В-третьих, существует процедура, обязывающая арбитражный совет просить Суд Европейского Союза (CJEU) вынести обязательное для сторон предварительное решение, когда речь идет о споре, касающемся интерпретации и применения законодательства ЕС (т. е. законодательства ЕС, прилагаемого к данному соглашению об ассоциации).[252] Данная процедура предусмотрена для того, чтобы обеспечить единое толкование и применение законов ЕС, прилагаемых к Соглашению, не нарушая исключительную компетенцию CJEU по толкованию законов ЕС.

Посредничество. Предусмотрен и отдельный, облегченный механизм (см. Приложение XIX) «посредничества» вместо «арбитража». Стороны могут прибегать к этому средству для решения проблем, связанных с доступом на рынки, в т. ч. с нетарифными мерами. Данный механизм работает следующим образом: назначается один-единственный посредник, которому дается 60 дней на то, чтобы дать совет и предложить не имеющее обязательной силы решение. Цель посредничества (медиации) – не оценивать законность той или иной меры, а найти быстрое и эффективное решение проблем с доступом на рынок, не прибегая к судебному процессу. Если обе стороны согласны с таким решением, оно принимается как решение Комитета по торговле. Такой механизм посредничества не исключает возможности, если стороны не согласятся с решением, прибегнуть к арбитражному механизму урегулирования спора.

Прозрачность. Кроме того, УВЗСТ содержит главу о прозрачности (в Ст. с 219 по 226) Молдова должна обеспечить «эффективную и предсказуемую нормативно-правовую базу для экономических агентов и эффективных процедур, в том числе,

[252] См. Ст. 267 Соглашения об ассоциации ЕС-Молдова.

для малых и средних предприятий, с должным учетом требований правовой определенности и соразмерности». Например, все законы, нормативные акты, судебные решения и административные постановления, влияющие на данное соглашение (т. е. меры общего применения) должны публиковаться и доводиться до всеобщего сведения в надлежащем порядке и своевременно. Для ответов на запросы от заинтересованных лиц о таких мерах общего применения (предлагаемых или действующих) должны быть созданные контактные пункты. В данном разделе содержатся также правила в отношении административных процедур и процедур «контроля и обжалования». В соответствии с последними, каждая из сторон должна создать или поддерживать непредвзятые и независимые судебные инстанции, либо иные независимые трибуналы или процедуры с целью скорейшего рассмотрения и, когда это оправдано, коррекции административных действий, касающихся вопросов, охватываемых УВЗСТ.

Данные правовые положения разработаны очень тщательно, однако, к счастью, пока что не возникало необходимости в их применении.

Глава «Разрешение споров, посредничество и прозрачность» вкратце

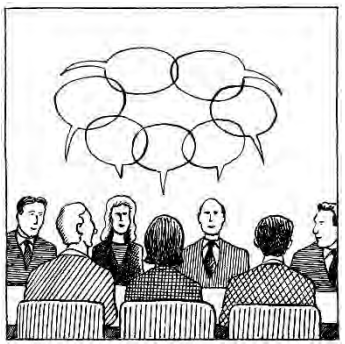
Имеется два основных механизма для урегулирования споров: «общий», применимый ко всем разделам соглашения, кроме УВЗСТ, и второй механизм, применимый к УВЗСТ.

Общий механизм основывается на возможности того, что стороны смогут найти взаимно приемлемое решение в рамках Совета по Ассоциации. В противном случае, потерпевшая сторона сможет принять «надлежащие меры».

Для урегулирования споров вокруг УВЗСТ предусмотрена более сложная система, предоставляющая на выбор два альтернативных пути: либо обязательное арбитражное решение, либо более мягкий метод посредничества для согласованных решений.

Пока что споров не было.

30. Институциональные положения



Соглашение об ассоциации ЕС-Молдова стало широко применяться на временной основе с 1 сентября 2014 г., вступив в силу 1 июля 2016 г. Хорошо подготовлены институциональные структуры, оценивающие и контролирующие выполнение этого соглашения.

Ратификация и временное применение. После того, как 27 июня 2014 г. было подписано Соглашение об ассоциации, необходимо было предпринять ряд процедурных мер, прежде чем соглашение могло вступить в силу. И не только Европейский Парламент должен был дать свое согласие (что он и сделал 13 ноября 2014 г.), но также нужно было добиться его ратификации всеми 28 государствами-членами ЕС, так как Соглашение об ассоциации – это «смешанное соглашение» (т. е. в нем содержатся положения, касающиеся компетенции государств-членов ЕС). Во избежание проволочек с ратификацией, ЕС и Молдова договорились начать применять основные части Соглашения с 1 сентября 2014 г., а именно большинство положений, относящихся к компетенции ЕС – т. е. полностью ту часть, которая касается УВЗСТ, а также множество разделов, касающихся основных принципов, политического диалога, верховенства закона и многочисленных пунктов, касающихся отраслевого сотрудничества. Соглашение вступило в силу 1 июля 2016 г., после того, как все государства-члены ЕС, сам ЕС и Молдова его ратифицировали.

Институциональные основы. Соглашение устанавливает всеобъемлющие институциональные положения, которые будут играть важнейшую роль в его мониторинге и осуществлении.

Ведущей организацией является Совет по ассоциации, в который входят члены Совета ЕС и Комиссии, с одной стороны, и члены правительства Республики Молдова, с другой. Совет по ассоциации собирается, как минимум, раз в год на министерском уровне и является главным органом, обязанным следить за применением и выполнением Соглашения. Совет также рассматривает любые другие вопросы, касающиеся отношений между сторонами. С момента вступления в силу Соглашения (временного), Совет по ассоциации собирался уже три раза (последнее имело место 3 мая 2018 г.). [253] Помимо хода выполнения Соглашения об ассоциации и УВЗСТ Молдовой, на повестке дня постоянно стоят также такие конкретные вызывающие обеспокоенность вопросы как политический кризис в стране, банковский скандал 2014 г. и мирное урегулирование Приднестровского конфликта.[254] Более того, ЕС стимулирует проведение реформ в тех областях, где Молдова отстает, таких как правосудие, СМИ, энергетика и деловая среда.

Совет по ассоциации имеет право принимать «обязывающие» решения, где таковые предусмотрены Соглашением. Это значит, что ЕС (и его государства-члены) и Молдова обязаны выполнять такие решения. К примеру, 18 декабря 2015 г. Совет по ассоциации принял Решение № 1/2015, о применении УВЗСТ на территории Приднестровья.[255] Совет имеет право также принимать не имеющие обязательной силы рекомендации. Как решения, так и рекомендации, принимаются сторонами на основе консенсуса.

Совету по ассоциации помогает Комитет по ассоциации, в который входят высокопоставленные представители сторон, а этому комитету, в свою очередь, помогают специальные подкомитеты. Совет по ассоциации утвердил правила работы для

---

[253] См. Совместные пресс-релизы по итогам встреч Совета по ассоциации между Европейским Союзом и Республикой Молдова, 14 марта 2016 г.

[254]См. Совместный пресс-релиз по итогам второй встречи Совета по ассоциации между Европейским Союзом и Республикой Молдова, 16 марта 2015 г., 14 арта 2016 г. и 31 марта 2017 г.

[255] Решение 1/2015 Совета по ассоциации ЕС и Республики Молдова о применении раздела V Соглашения об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Молдова, с другой стороны, на всей территории Республики Молдова.

себя и для Комитета по ассоциации[256] и создал подкомитеты по вопросам свободы, безопасности и правосудия, а также экономическому и отраслевому сотрудничеству.[257] В рамках Соглашения об ассоциации уже был создан Комитет по торговле, которому поручено рассматривать все вопросы, касающиеся УВЗСТ,[258] и которому помогают несколько подкомитетов (например, по СФС, таможне, торговле и устойчивому развитию).

Наконец, в рамках Соглашения был создан Парламентский комитет по ассоциации, в который вошли депутаты Европейского Парламента и парламента Молдовы. Было проведено уже семь заседаний Комитета, последнее – в апреле 2018 г. Соглашение также предусматривает функционирование Платформы гражданского общества, которая дает возможность организациям гражданского общества обеих сторон наблюдать за процессом осуществления и давать рекомендации соответствующим молдавским и европейским органам власти. В ходе последнего заседания в марте 2018 г. члены платформы обсуждали состояние дел в области осуществления Соглашения об ассоциации, провели обсуждение и приняли отчеты об управлении трансграничными водными ресурсами реки Днестр и о социальных последствиях осуществления СА/УВЗСТ (см. Главу 28).[259]

Динамическое сближение. Такие совместные организации также играют важнейшую роль в процессе (динамического) сближения молдавского и европейского законодательства (т. е. в непрерывной работе по обновлению списка европейских директив или регламентов в многочисленных приложениях к Соглашению об ассоциации в свете соответствующих изменений в законодательстве ЕС). Как указано в предыдущих разделах, многочисленные европейские акты, перечисленные в приложениях к соглашению, были уже заменены или изменены в ЕС; так, Соглашение разрешает Совету по ассоциации обновлять или изменять приложения, «в т. ч., ввиду изменений в

[256] См. Решение 1/2014 Совета по ассоциации о принятии правил работы для себя и для Комитета по ассоциации.

[257] См. Решение 2/2014 Совета по ассоциации об учреждении двух подкомитетов.

[258] См. Ст. 438(4) Соглашения об ассоциации ЕС–Молдова.

[259]Платформа гражданского общества ЕС–Молдовы, 3 заседание

европейском законодательстве».[260] Однако, из-за того, что Совет по ассоциации принимает решения на основе консенсуса, и ЕС, и Молдова должны договориться насчет обновления приложений, а несколько разделов УВЗСТ содержат специальные положения, предусматривающие обновление прилагаемого законодательства ЕС. Совет по ассоциации делегировал Комитету по торговле полномочие по внесению изменений или обновлений в приложения УВЗСТ, касающиеся экспортных пошлин, мер предосторожности в пассажирском транспорте, технических барьеров в торговле, содействия таможне и торговле, услуг и государственных закупок.[261] Приложения к законодательству ЕС уже были обновлены в следующих областях:

- СФС, Приложение XXIV-B (т. е. список законодательства СФС)[262]
- ТВТ, Приложение XVI [263]
- Государственные закупки, Приложение XXIX[264]

Более того, ЕС уже завершил свои внутренние процедуры по пересмотру Приложения XXVI с целью обновления Таможенного кодекса Европейского сообщества, прилагаемого к новому Таможенному кодексу Европейского Союза[265], а также планирует обновить Приложение XXVIII об услугах.[266] Несмотря на то, что

---

[260] См. Ст. 436(3) и 449 Соглашения об ассоциации ЕС–Молдова.

[261] См. Решение № 3/2014 Совета по ассоциации касательно делегирования Советом по ассоциации определенных полномочий в области торговли Комитету по ассоциации.

[262] Решение № 1/2016 Санитарного и фитосанитарного подкомитета ЕС–Республики Молдова от 1 июня 2016 г. о внесении изменений в Приложение XXIV-B к Соглашению об ассоциации.

[263] Решение № 1/2016 Комитета по ассоциации РМ-ЕС в конфигурации «Торговля» от 19 октября 2016 г., по обновлению Приложения XVI к Соглашению об ассоциации.

[264] Решение № 2/2016 Комитета по ассоциации ЕС-Республика Молдова в конфигурации «Торговля» от 19 октября 2016 г., по обновлению Приложения XXIX к Соглашению об ассоциации

[265] Решение Совета (ЕС) 2017/1364 от 17 июля 2017 г. о позиции, которую надлежит принять от имени Европейского Союза в рамках Совета по ассоциации ЕС и Республики Молдова в отношении изменения

[266] Решение Совета о позиции, которую надлежит занять от имени Европейского Союза в ходе заседания Комитета по ассоциации в конфигурации «Торговля», учрежденного

Совет по ассоциации обладает широкими полномочиями, позволяющими ему вносить изменения в приложения к Соглашению, он не имеет права изменять основной текст Соглашения. Дело в том, что это трактат, и любые изменения в нем потребуют нового прохождения всех сложных процедур по ратификации, согласно принятым внутренним нормативно-правовым актам ЕС и Молдовы.

Глава «Институциональные положения» вкратце

Соглашение об ассоциации начало применяться с 1 сентября 2014 г. на временной основе и вступило в силу 1 июля 2016 г.

Всеобъемлющие совместные институциональные структуры будут следить за выполнением Соглашения и создадут платформу для политического диалога.

Совет по ассоциации обладает широкими полномочиями и имеет право вносить изменения в приложения, но не в основной текст Соглашения.

Такие институциональные структуры эффективно работают с момента вступления в силу Соглашения об ассоциации.

Соглашением об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Молдова, касательно обновления Приложений XXVIII-A (Нормы, применимые к финансовым услугам), XXVIII-B (Нормы, применимые к услугам телекоммуникаций) и XXVIII-D (Нормы, применимые к международным морским перевозкам) к Соглашению (еще не приняты, Межведомственное дело совета: 2017/0338 (NLE)).

Подписание в 2014 году Соглашения об Ассоциации и создание Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли явились стратегическим политическим актом приближения Республики Молдова к реализации ее «европейского выбора». Из всех стран - восточных соседей ЕС, Республика Молдова объективным образом, в силу ряда обстоятельств, является наиболее приближенной к Европе, разделяя историю, язык, культуру и общие рубежи со своим непосредственным соседом и теперь уже государством-членом ЕС - Румынией. Это является прочным основанием для успешной реализации Соглашения, даже невзирая на масштабные политические и экономические провокации, которым в настоящее время подвержена Молдова.

Целью данного учебника является четкое разъяснение содержания Соглашения об Ассоциации. В нем приводится трактовка всех существенных политических и экономических глав Соглашения и, по каждой главе в отдельности, дано разъяснение обязательств, принятых Молдовой, а также вызовы, которые могут препятствовать их выполнению.

По отношению к данному акту исторической значимости, учебник является уникальным ссылочным источником, полезным профессиональным читателям, а именно, государственным деятелям, парламентариям, дипломатам, руководителям предприятий, юристам, консультантам, аналитическим группам, организациям гражданского общества, университетским преподавателям, инструкторам, студентам и журналистам.

Учебник разработан двумя командами исследователей, представителей авторитетных независимых аналитических центров, CEPS из Брюсселя и Expert-Grup из Кишинева, при поддержке Шведского агентства международного развития и сотрудничества (SIDA). Данный учебник - часть трилогии, два других тома посвящены анализу аналогичных Соглашений об ассоциации, заключенных ЕС с Украиной и Грузией.

ROWMAN & LITTLEFIELD INTERNATIONAL

Дочернее предприятие
Rowman & Littlefield
www.rowmaninternational.com

Expert-Grup Independent Think-Tank

Sida

CEPS CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES

www.ceps.eu