Итоговый отчет
о мониторинге внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ
(5 июля – 31 декабря 2017 года)

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

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

Содержание

Сокращения 3
Введение 4
Общее мнение относительно Дорожной карты в качестве инструмента стратегического планирования 5
Исполнительный обзор 7
1. Реформа публичного управления 16
2. Юстиция и борьба с коррупцией 28
3. Основные права и свободы 41
4. Управление в банковско-финансовом секторе 51
5. Улучшение инвестиционного климата и деловой среды 60
6. Сельское хозяйство и безопасность пищевых продуктов 71
7. Образование, культура, наука 74
8. Социальные программы 79
Приложение 1. Определения, использованные при итоговой оценке действий, предусмотренных Дорожной картой, и их значение 83

Сокращения

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

Введение

В конце 2017 года истек срок внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ на II полугодие 2017 года[1]. Ее подписали правительство и парламент Республики Молдова. Подписание состоялось 5 июля 2017 года. По утверждениям авторов документа, его разработали для синхронизации усилий обоих учреждений, направленных на внедрение целого ряда срочных обязательств, предусмотренных Соглашением об ассоциации с ЕС, а также для ускорения определенных реформ с тем, чтобы упрочить отношения с Международным валютным фондом и другими партнерами по развитию. По сути, Дорожная карта призвана укрепить доверие партнеров по развитию и граждан страны к властям. Этой цели предполагается достигнуть в результате внедрения приоритетных политик в двух основных сферах: (i) развитие эффективного управления и правового государства с упором на реформу публичного управления, юстицию и борьбу с коррупцией; основные права и свободы; и (ii) экономическое развитие и обеспечение функциональной рыночной экономики с упором на управление банковско-финансовым сектором; инвестиционный климат и бизнес-среда; сельское хозяйство и безопасность пищевых продуктов; образование, культура, наука; и социальные программы.

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

Итоговый отчет о внедрении Дорожной карты предлагает независимую оценку уровня внедрения предусмотренных в ней действий в течение периода с 5 июля по 31 декабря 2017 года. Документ охватывает 8 областей политик и представляет по каждой из них обзор развития ситуации относительно каждого отдельного действия. Также были обозначены и даны объяснения относительно главных достижений, был сформулирован пакет рекомендации насчет политик, которые надлежит проводить.

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

Настоящий документ представляет собой итоговый отчет о внедрении Дорожной карты по программе приоритетных реформ. Он предполагает актуализацию статуса выполнения действий, которые правительство и парламент обязались осуществить, в сравнении с промежуточным отчетом, обнародованным 1 декабря 2017 года.

[1] http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gXrirclWwNE%3D&tabid=203&language=ro-RO

Общее мнение относительно Дорожной карты в качестве инструмента стратегического планирования

Подобные документы планирования, хотя и способны упростить продвижение определенных политик за счет введения элемента срочности и благодаря контрассигнованию правительством и парламентом, все же сопряжены с рядом существенных изъянов. В отличие от классических документов стратегического планирования Дорожная карта не содержит показатели достижений и не предусматривает выделение финансовых средств на ее внедрение. Данный факт подрывает успех внедрения запланированных действий. Кроме того, документ предусматривает срочные действия, которые необходимо реализовать за короткие сроки, но при этом нет отсылки на видение относительно развития на уровне сектора и не учитываются уже утвержденные стратегии. Все это может подорвать внедрение уже имеющихся стратегий, по меньшей мере, в силу двух причин: (i) приоритетность политик, закрепленных в Дорожной карте, по определению идет в ущерб уже существующим стратегиям (документ ограничивается узким набором действий, которые не обязательно отражают исчерпывающим образом срочные действия, уже предусмотренные секторальными стратегиями); и (ii) многие действия не вписываются в ранее утвержденные стратегии или даже противоречат существующим документам стратегического планирования (к примеру: уменьшение давления на деловую среду путем декриминализации ряда экономических преступлений противоречит нормам Соглашения об ассоциации с ЕС из-за того, что предусмотрено смягчение наказаний за экономические преступления). В то же время, ввиду того, что в Дорожную карту были включены некоторые действия из уже существующих секторальных планов, но при этом были указаны разные сроки осуществления, возникает путаница на уровне внедряющих учреждений.

В целом, в последнее время можно наблюдать за учащением случаев, когда прибегают к дорожным картам. Это служит симптомом, свидетельствующим о недостатках существующих рамок стратегического планирования, изобилующих стратегиями, лишенными финансового покрытия, а также ясных показателей мониторинга и оценки. К тому же такого рода стратегии зачастую дублируются и даже противоречат друг другу. Обычно при наличии функциональных рамок стратегического планирования не должна возникать необходимость в подобных дорожных картах, так как при их наличии все краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные действия предусматривали бы вовремя, также вовремя «верстали» бы и их бюджеты. Единственный случай, когда такого рода документы могут быть обоснованы, это вариант, когда в них предусматриваются по-настоящему срочные действия с четкой отсылкой к существующим стратегиям. Кстати говоря, если часто прибегают к Дорожной карте для активизации процесса внедрения определенных реформ, то это указывает либо на неэффективный менеджмент в публичных учреждениях, либо на слабую политическую волю, которая мобилизуется только под влиянием ряда внешних факторов.

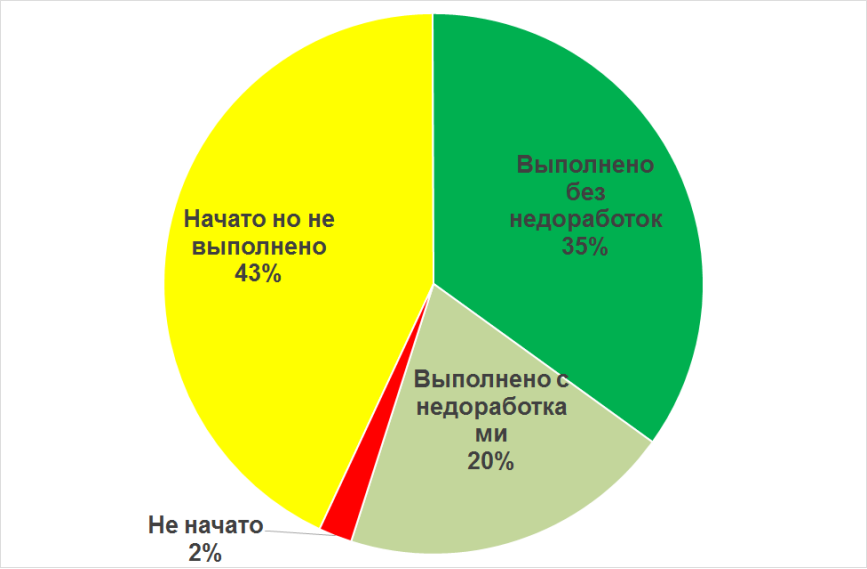
Принимая во внимание перечисленные выше недостатки, властям надлежит делать упор на реформирование рамок стратегического планирования с тем, чтобы стратегии отражали краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные приоритеты развития, чтобы стратегиям было обеспечено надлежащее финансовое покрытие и чтобы они предусматривали четкие и ясные действия, подкрепленные показателями достижениями насчет результатов и оказываемого воздействия. Это предполагает оптимизацию числа стратегий, гармонизацию уже существующих с Национальной стратегией развития и с нормами Соглашения об ассоциации, а также с Целями устойчивого развития, пересмотр рамок мониторинга и оценки стратегий, интеграцию соответствующих стратегий в

Среднесрочный бюджетный прогноз и в секторальные бюджетные программы, разработку интегрированного инструмента публичной отчетности о внедрении этих документов. В то же время, если власти обязуются, в частности путем согласования между правительством и парламентом, проводить срочные политики/реформы посредством дорожных карт, то это тоже может служить эффективным инструментом, правда только при условии, что предусмотренные действия вписываются в существующие стратегии и, следовательно, упрощают, а не подрывают их внедрение.

Исполнительный обзор

Было выполнено лишь около половины действий, предусмотренных Дорожной картой по программе приоритетных реформ. По завершении срока внедрения Дорожной карты уровень ее реализации оценивается в пределах порядка 55% (фигура 1). Так, из 51 предусмотренного действия осуществлено всего 28. Более того, 10 из них присуждена оценка «выполнено с недоработками», а причины тому разные – от несоблюдения в полной мере норм прозрачности процесса принятия решений до аспектов, связанных с содержанием, которые требуют значительного улучшения. В то же время 22 действия или 43% инициированы, но не завершены. Следовательно, риски, обозначенные в отчете о промежуточном оценивании, который был обнародован 1 декабря 2017 года и в котором указывалось на то, что внедрение многих действий запаздывает, оправдались. Как и в предыдущем отчете приходится констатировать, что основные причины несоблюдения крайних сроков связаны с установлением слишком амбициозных календарных сроков, а также с реформой публичного управления, которая временно сказалась на темпах реформ в целом и на темпах внедрения мер, установленных в Дорожной карте, в частности.

Фигура 1. Уровень внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ, на агрегированном уровне

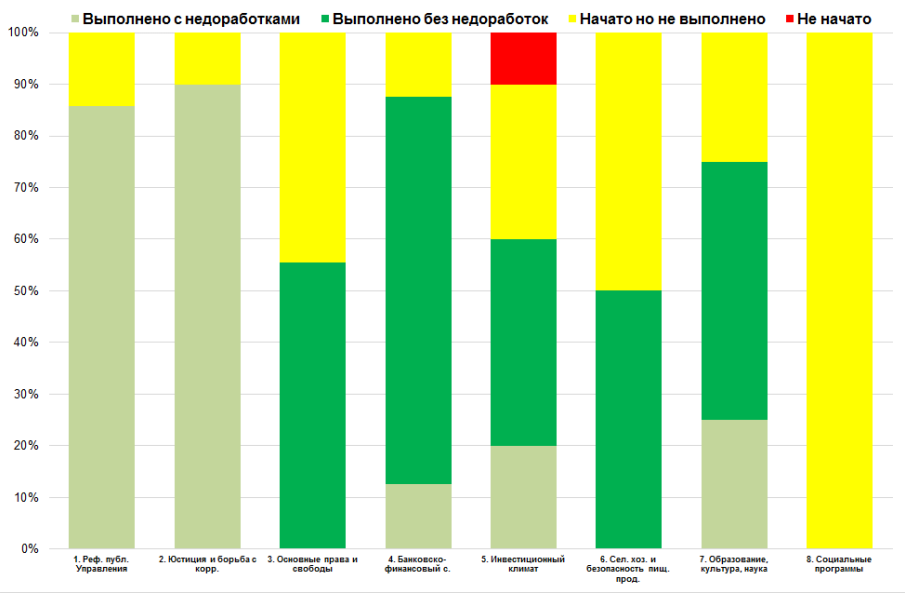


Источник: Оценки авторов

Наиболее высокий уровень выполнения, по оценкам авторов, отмечается в области «Управление в банковско-финансовом секторе», а наиболее низкий – в области «Юстиция и борьба с коррупцией». Так, из 8 мер, предусмотренных в области «Управление в банковско-финансовом секторе», 6 выполнено без недостатков, 1 выполнено с недостатками, а 1 начато но не выполнено. Такой высокий уровень внедрения стал результатом того, что учреждения сектора (в частности, НБМ) отличаются активностью и действуют на упреждение, в том числе в контексте Меморандума с МВФ. На противоположном полюсе находится область «Юстиция и борьба с коррупцией». В этом отношении достигнут несущественный прогресс, а 9 из 10 запланированных действий инициированы, но не были завершены. Подобный отрицательный «результат», по всей видимости, обусловлен ограниченным институциональным потенциалом, слабой политической волей и чересчур амбициозными сроками внедрения. Можно назвать также и область «Реформа публичного управления», в которой из шести запланированных действий пять были выполнены, но с недостатками. Главная причина кроется в том, что данная

реформа, хотя и осуществляется относительно быстрыми темпами (подобные реформы сложные и, как правило, внедряются медленно, если они основаны на доказательствах и цель состоит в повышении эффективности деятельности публичного управления), не опирается на функциональный анализ и эмпирические доказательства, и таким образом воспринимается скорее всего, как политическая реформа, а не для улучшения государственной политики, а также не внедряется прозрачно и предсказуемо.

Фигура 2. Уровень внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ, в зависимости от областей политик



Источник: Оценки авторов

В области реформы публичного управления

- Отметим, что наиболее важное действие в плане реформирования публичного управления это утверждение новой структуры правительства путем слияния ряда министерств. Главным новшеством стала замена должности замминистра на должности генерального государственного секретаря и государственного секретаря и утверждение списка министерств на основании постановления парламента. Вместе с тем, процесс вызвал немалую обеспокоенность, поскольку не сопровождался функциональным анализом, который представил бы аналитические соображения и финансовую базу для такой структуризации. Данный факт указывает на вероятность того, что реформа определялась больше политическими соображениями (сокращение числа министерств и государственных служащих и, как следствие, обеспечение экономии), нежели намерением добиться повышения эффективности процессов. Большинство нормативных актов в данной области не выносилось на публичные консультации в соответствии с правовыми положениями.
- В соответствии с обязательствами, взятыми в рамках Соглашения об ассоциации Европейский союз – Республика Молдова, правительство инициировало процесс разработки новых законов, которые касаются деятельности Счетной палаты и Таможенной службы. Вместе с тем, законодательный процесс сопровождался целым рядом недостатков. Так, проект закона об организации и функционировании Счетной палаты не прошел через публичные консультации, а проект закона о Таможенной службе был принят парламентом спустя год с лишним после его регистрации. Кроме того, из окончательного варианта закона об организации и функционировании Счетной

палаты, принятого во втором чтении, не исключили факторы риска, связанные с вмешательством третьих сторон в деятельность Счетной палаты, а также АО "Moldova-Gaz" не была включена отдельно в список субъектов, подлежащих внешнему государственному аудиту. Ко второму чтению из проекта закона о Таможенной службе тоже не были исключены все юридические неясности по отношению к другим действующим в таможенной области нормативным актам, поэтому после вступления нового закона в силу потребуется провести их гармонизацию.

- Неотъемлемым компонентом процесса реформирования системы государственных закупок было создание Национального агентства по разрешению споров (НАРС). Процесс его создания запоздал более чем на год, а это усугубило коррупционные риски в соответствующий период и подорвало доверие экономических агентов к системе государственных закупок. Тот факт, что НАРС в итоге все же создали, представляет собой существенный прогресс в деле усовершенствования системы государственных закупок. Вместе с тем, важно укрепить институциональный потенциал, обеспечить независимость и функциональность этой структуры.

В области юстиции и борьбы с коррупцией

- Парламент принял в первом чтении проект закона о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс (№349), который предлагает некоторые изменения, нацеленные на повышение эффективности процедур гражданского судопроизводства. Депутаты внесли ряд поправок после регистрации законопроекта. До 10 января 2018 года как поправки депутатов после голосования по документу в первом чтении, так и проект в новой редакции еще не были доступны на веб-странице парламента для ознакомления с их содержанием.
- После 9-месячной задержки и недостаточно предсказуемым и прозрачным консультативном процессом, 22 декабря 2017 года парламент принял в окончательном чтении проект закона о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма (№22/2017). В общих чертах окончательная версия проекта соответствует Директиве ЕС 2015/849 и Рекомендациям ФАТФ. Новшество проекта, которое ввели незадолго до утверждения документа в окончательном чтении, состоит в выводе Службы по предупреждению и борьбе с отмыванием денег (СПБОД) из-под контроля НЦБК и ее преобразование в независимое публичное учреждение, которое осуществляет деятельность в качестве автономного и независимого центрального отраслевого органа. Задержка с принятием закона препятствовала разработке и принятию вторичного законодательства, которое планировалось завершить к концу 2017 года.

- Министерство юстиции разработало проект закона №428 о реформировании сектора правосудия, включающий хорошие и необходимые изменения насчет отбора и продвижения судей. Вместе с тем, документ нуждается в усовершенствовании, чтобы обеспечить эффективную систему, опирающуюся на принцип заслуг, повысить уровень прозрачности Высшего совета магистратуры и обеспечить функциональную независимость Судебной инспекции. Рекомендуем обеспечить дальнейшее продвижение процесса утверждения законопроекта.

- Не был инициирован новый проект закона, а также не были включены новые нормы в проект №428, инициированный Минюстом, для того, чтобы упросить и, соответственно, повысить эффективность механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Кроме того, проект №307, утвержденный парламентом в окончательном чтении, предлагает ограничить обжалование постановлений ВСП по

дисциплинарным спорам только процедурными аспектами, что может противоречить стандартам ЕСПЧ. Рекомендуем парламенту изменить законодательство и установить четкое правило, согласно которому ВСП будет рассматривать постановления ВСМ в рамках дисциплинарных процедур как по существу, так и по процедурным аспектам в соответствии со стандартами ЕСПЧ.

- Серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что не обеспечено эффективное функционирование Агентства по возмещению добытого преступным путем имущества (АВДППИ). В соответствии с Дорожной картой, правительству и парламенту надлежало обеспечить функционирование АВДППИ до октября 2017 года. К моменту доработки настоящего отчета деятельность учреждения остается неопределенной из-за инициатив, направленных на изменение некоторых компетенций и полномочий АВДППИ, а также из-за отсутствия Регламента о деятельности учреждения. Предстоит обсудить и автономность АВДППИ. Рекомендуем парламенту и правительству предоставить все необходимые инструменты для того, чтобы обеспечить автономию АВДППИ, и отказаться от любых инициатив, способных подорвать эффективную функциональность указанного учреждения.
- Национальный центр по защите персональных данных разработал проект закона о режиме видеосредств. Последняя версия документа, доступная общественности, вызывает обеспокоенность в связи с тем, что она предусматривает обязательство журналиста постоянно/систематически запрашивать согласие субъекта данных, а также запрещает использование видеосредств с помощью дронов, аэростатов или других технических и/или электронных устройств в черте земель сельских/городских населенных пунктов.
- Правительство и Национальный орган по неподкупности (НОП) предприняли все меры, чтобы обеспечить своевременный запуск онлайновой платформы подачи и проверки деклараций об имуществе и интересах (е-Неподкупность). Вместе с тем, возникают вопросы относительно чрезмерной суммы – 9,8 млн. MDL – расходов на выдачу электронных подписей со сроком действия в один год. Также возникают вопросы и насчет того, потребуются ли дополнительно выделить финансовые средства, чтобы продлить срок действия электронных подписей.
- Из-за того, что руководство НОП назначили с опозданием, не была утверждена методология осуществления проверки имущества и личных интересов и соблюдения юридического режима конфликтов интересов, несовместимости и ограничений. По тем же причинам, парламент не одобрил кадровую и организационную структуру АНИ, тогда как бюджет учреждения на 2018 год поддерживается в рамках ранее выделенных бюджетов для НАК.
- Несмотря на определенный прогресс не удалось своевременно разработать и утвердить 9 отраслевых антикоррупционных планов, которые предусмотрены для применения Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017-2020 годы. К концу 2017 года на консультации были вынесены только 6 документов, но ни один не был утвержден. Вместе с тем, некоторые документы не соответствуют типовой структуре, утвержденной правительством. Затягивание с утверждением отраслевых антикоррупционных планов сорвало выполнение некоторых действий Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017-2020 годы.

В области основных прав и свобод

- Парламент создал Платформу парламентского контроля над исполнением закона о предупреждении торговли людьми и борьбе с ней и действий, выполненных в данной сфере. Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми разработал проекты Национальной стратегии о предупреждении ТЛ и борьбе с ней на 2018-2023 годы и Плана действий на 2018-2020 годы. Утвержден План действий на 2017-2020 годы по внедрению Стратегии укрепления межэтнических отношений в Республике Молдова на 2017-2027 годы.
- Стратегия развития гражданского общества на 2018-2020 годы была разработана, а 22 декабря 2017 года группа депутатов зарегистрировала проект в парламенте. Содержание окончательной версии по большому счету отражает рекомендации, сформулированные в рамках рабочей группы представителями гражданского общества. Вместе с тем, многие действия лишены бюджетной основы и были предусмотрены в пределах имеющихся средств. Рекомендуем утвердить документ как можно скорее и обеспечить бюджетную основу для действий, намеченных планом действий.
- Рабочая группа по улучшению законодательства в области масс-медиа, созданная по инициативе парламента, завершила доработку проектов нового Кодекса телевидения и радио и Концепции национальной политики в области масс-медиа на 2018-2025 годы. Они соответствуют основным общеевропейским документам в медийной сфере. К процессу разработки привлекли отечественных и зарубежных медиа-экспертов, поставщиков медийных услуг и депутатов. Документы были представлены в ходе состоявшегося 19 декабря 2017 года заседания рабочей группы.
- Правительство одобрило проект Национального плана действий в области прав человека (НПДОПЧ) и передало его парламенту на утверждение. Документ нуждается в усовершенствовании до того, как его утвердят, кроме того, предстоит изыскать бюджетные средства для его внедрения.
- Реформа Национального центра по защите персональных данных (НЦЗПД) в предложенной версии наделяет учреждение, отвечающее за обеспечение защиты персональных данных, очень широкими полномочиями, но при этом не обеспечивается уравновешивание в процессе контроля его деятельности. Рекомендуем правительству и НЦЗПД до начала процедур регистрации законопроекта в парламенте обеспечить широкие консультации по проектам закона о реформе в области защиты персональных данных и привлечь к ним представителей органов власти, судебной системы, организаций гражданского общества и СМИ.
- Вызывает обеспокоенность порядок продвижения проекта закона об усовершенствовании правовых рамок в области равенства и недискриминации. Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (СПЛДОР) опубликовал законопроект на своей веб-странице и инициировал процесс публичных консультаций по документу. Он содержал положительные нормы, направленные на повышение эффективности деятельности СПЛДОР и улучшение применения стандартов равенства и недискриминации в Республике Молдова. До завершения процесса публичных консультаций по указанному проекту, в свою очередь, Министерство юстиции опубликовало 22 ноября 2017 года аналогичный законопроект, который однако не содержал важные нормы для данной сферы, включенные вначале Советом. Рекомендуем Минюсту усовершенствовать законопроект до того, как его направят правительству на утверждение.

В области управления в банковско-финансовом секторе

- 2017 год ознаменовался активизацией реформ, начатых в банковско-финансовом секторе. Так, был выполнен целый ряд действий, закрепленных в Меморандуме о сотрудничестве с МВФ и в Соглашении об ассоциации с ЕС. Своевременное утверждение нового банковского закона было одной из главных целей, которые власти обязались выполнить в отношениях с внешними партнерами. Таким образом, процесс разработки, консультаций и утверждения законопроекта соответствовал нормам, закрепленным процедурой прозрачности процесса принятия решений и законодательной процедурой. В результате этих усилий был принят Закон о деятельности банков[2]. Этот законодательный акт почти полностью заменяет нормы Закона о финансовых учреждениях[3] и предоставляет регулятору новый набор инструментов, которые можно применять в процессе лицензирования, регулирования и надзора деятельности коммерческих банков.
- В законодательство внесен целый ряд изменений и дополнений, призванных обеспечить правовые рамки, сопутствующие процессу повышения прозрачности акционеров банков и страховых компаний. В этом смысле, как банковское законодательство, так и законодательство в области страхования и рынка капитала дополнили логичной процедурой аннулирования, выпуска и продажи долей, которыми владеют без соблюдения требований о качестве акционеров. Она однозначно определяет критерии установления цены на выставленные на продажу акции, сроки продажи и условия их продления, а также процедуру выплаты компенсаций бывшим акционерам. Вместе с тем, в случае банков предложенный механизм предусматривает и участие государства в процессе покупки, что, в конечном счете, вызывает определенную обеспокоенность и неясность.
- Укреплены законодательные рамки, сопутствующие рынку кредита, обеспечиваемого небанковскими финансовыми организациями, в частности, лизинговыми компаниями. В этом смысле принят Закон о небанковских кредитных организациях. Этот законодательный акт призван обеспечить интегрированные рамки функционирования и надзора финансовых рынков за исключением банковского рынка. Уровень развития, достигнутый сектором микрофинансирования, регуляторный вакуум в плане обязательных требований и взаимосвязь с банковским сектором требуют гораздо более комплексного подхода к процессу регулирования, а также привлечения надзорного органа в лице Национальной комиссии по финансовому рынку (НКФР). Таким образом, вышеназванный закон наделяет регулятора дополнительными полномочиями в процессе обеспечения финансовой стабильности, предупреждения чрезмерных рисков в секторе и защиты потребителей небанковских финансовых продуктов.
- Для гармонизации национальных рамок финансовой отчетности с наиболее совершенным и новым международным опытом были приняты новый закон о бухгалтерском учете[4] и новый закон об аудите финансовых отчетов[5]. Эти нормативные акты обеспечивают перенос в отечественное законодательство ряда европейских директив[6] (это предусмотрено обязательствами, взятыми страной в рамках Соглашения об ассоциации с ЕС), а также устраняет разрыв, имеющийся в данной сфере, по отношению к требованиям общеевропейского законодательства.

[2] Закон №202 о деятельности банков от 6 октября 2017 года
[3] Закон №550 о финансовых учреждениях от 21.07.1995
[4] Закон №287 о бухгалтерском учете и финансовой отчетности от 15.12.2017
[5] Закон №271 об аудите финансовых отчетов от 15.12.2017
[6] Директива 2013/34/ЕС Европейского парламента и совета от 26 июня 2013 года о ежегодной финансовой отчетности, консолидированной финансовой отчетности и связанных с ними отчетах определенных типов компаний и Директива 2006/43/ЕС Европейского парламента и совета от 17 мая 2006 года о проведении обязательного аудита годовой и консолидированной отчетности

- С другой стороны, гораздо медленнее выполняется действие, которое предусматривает государственный контроль над расследованием банковской кражи и возвращением похищенных активов как на международном уровне, так и на национальном. Хотя формально меж-институциональная платформа, уполномоченная осуществлять эффективное управление процессом расследования банковских краж, была создана, до настоящего времени не существует обнародованной информации о встречах, решениях или результатах ее работы. Более того, спустя три года после кражи в банковском секторе процесс возвращения похищенных активов происходит заметно только в одном направлении – ликвидация трех банков (КБ «Banca de Economii», КБ «Banca Socială», КБ «Unibank»),что вызывает вопросы относительно действительного «желания» властей вернуть деньги и наказать причастных.

В сфере инвестиционного климата и деловой среды

- Отметим целый ряд действий, призванных упростить деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе внесение поправок в Трудовой кодекс, сокращение числа разрешительных документов, а также утверждение в срок нового Закона об энергетике.

- К основным изменениям в Трудовой кодекс относятся сокращение неоплачиваемого отпуска по уходу за ребенком с 6 лет до 4, право работодателя увольнять работника даже после однократного грубого нарушения трудовых обязанностей, а также увольнять работников, достигших пенсионного возраста, но с возможностью вновь принять их на работу, заключив с ними срочный трудовой договор. Перечисленные поправки призваны улучшить инвестиционный климат путем либерализации договорных отношений между работодателем и работником.

- Кроме того, предприняты меры, направленные на упрощение процедуры представления отчетности экономическими агентами, хотя необходима и гармонизация нормативных рамок с новыми правовыми нормами. Наряду с этим утвержден закон о государственном предприятии и муниципальном предприятии, хотя новые нормы насчет прозрачности недостаточны. С другой стороны, действия, требующие значительных и упорных усилий, не выполнены в предложенные сроки. В этом смысле речь идет о внедрении институциональной реформы в области государственного контроля. Вместе с тем, другие действия находятся только на самом начальном этапе. Так, на уровне учреждений инициирована разработка поправок в Закон о государственных закупках и Закон о частно-государственном партнерстве.

- Разработан проект закона об энергетической эффективности, который хотя и означает положительные подвижки в области энергетической эффективности, все же вызывает определенную обеспокоенность насчет обеспечения интересов конечных потребителей, определения реалистичных рамок для получения финансовых ресурсов, необходимых для обновления жилого сектора, или насчет рисков, с которыми сопряжено невнедрение смежного законодательства.

- Утвержден целый ряд мер, необходимых для начала строительства трубопровода Унгень-Кишинэу. Вместе с тем, собственно процесс отбора компании, которая будет заниматься сооружением трубопровода, до конца декабря 2017 года так и не организовали. Наряду с этим власти сохраняют неопределенность насчет выбранного варианта строительства трубопровода Унгень-Кишинэу: 1) использование ресурсов, полученных от приватизации предприятия «Vestmoldtransgaz»; 2) срочное освоение займа от ЕБРР и Европейского инвестбанка; или 3) некий смешанный вариант, позволяющий сохранить 10 млн. EUR из гранта, который ЕС готов предоставить им, если

будет освоен заем от ЕБРР и Европейского инвестбанка. Отсутствие четкого подхода в этом отношении может сорвать предложенный график начала и завершения строительства трубопровода, от которого зависит энергобезопасность страны после 2019 года.

В области сельского хозяйства и безопасности пищевых продуктов

- Размещен для публичных консультаций проект закона о субпродуктах животного происхождения, не предназначенных для потребления человеком, а правительство утвердило Стратегию в области безопасности пищевых продуктов на 2018-2022 гг. Цель документов – улучшить инфраструктуру качества в Республике Молдова, а нормативные акты, которые предстоит разработать, благоприятны для безопасности потребителей. В то же время в процессе разработки и утверждения этих двух документов наблюдается значительное отставание от сроков, закрепленных в Дорожной карте. Так, проект закона о субпродуктах животного происхождения и производных продуктах, не предназначенных для потребления человеком, находится на этапе публичных консультаций, а Стратегию в области безопасности пищевых продуктов утвердили в конце 2017 года. К причинам, которые обусловили это отклонение от сроков, относятся недостатки в плане межинституциональной и внутриинституциональной коммуникации, и пауза, вызванное изменением структуры правительства.

В области образования, культуры и науки

- Принят Закон о музеях, предусматривающий приведение норм профильного законодательства в соответствие с положениями, которые касаются защиты культурного достояния. Документ регламентирует классификацию и аккредитацию музеев, полномочия местных публичных органов I и II уровней в указанной области.
- Изменения и дополнения в Кодекс о науке и инновациях и Кодекс об образовании утвердили для передачи всех научных институтов Академии наук Молдовы (АНМ) в подчинение Министерства просвещения. Цель этих мер состояла в обеспечении нового порядка управления и финансирования сферы исследований и инновации, а также возможностей для значительного увеличения ассигнований, предназначенных для финансирования исследовательских проектов. Представители академической среды выразили свое несогласие с тем, как проводится реформа АНМ, в том числе с тем, что при этом пренебрегают нормами законодательства, которые относятся к процессу принятия решений.
- Постановление Правительства о создании агентств по внедрению изменений в Кодекс о науке и инновациях не было утверждено в сроки, предусмотренные Дорожной картой. После своего учреждения Национальное агентство по исследованиям и развитию (НАИР) будет отвечать за оценку проектных предложений, выдвигаемых исследователями, на конкурсной основе независимо от институциональной принадлежности исследователей-соискателей. В то же время к Национальному агентству по обеспечению качества в образовании и исследованиях (НАОКОИ) перейдут полномочия Национального агентства по обеспечению качества в профессиональном образовании, Национальной школьной инспекции и Национального совета по аккредитации и аттестации.
- Утверждено Постановление Правительства об утверждении Национальной рамки квалификаций Республики Молдова, а его цель – разработка единой системы признания и организации на национальном уровне квалификаций на рынке труда, как это предусматривается обязательствами Республики Молдова, взятыми в результате

присоединения страны к Болонскому процессу.

В области социальных программ

- Отметим запуск Программы «Prima Casă» («Первое жилье»), цель которой состоит в упрощении доступа физических лиц, в частности, молодых семей к приобретению жилья с помощью кредитов, частично гарантируемых государством. Одно из препятствий на пути к внедрению Программы «Prima Casă» («Первое жилье») это ограниченные доходы населения. Данный фактор ограничит категории, охваченные программой, следовательно, многие молодые люди не будут соответствовать критериям допуска к программе. Данная проблема еще больше усугубляется из-за уровня процентных ставок по кредитам, которые являются достаточно высокими, что, в свою очередь, обусловлено отсутствием долгосрочных дешевых ресурсов в молдавских леях и нестабильностью ставок по этим ресурсам.
- Цель внедрения концепта талонов на питание – ввести дополнительный инструмент распределения денежных выплат, предназначенных для питания работников. Вместе с тем, в Закон о талонах на питание включили нормы, способные отрицательно повлиять на конкурентную среду. Талонам на питание отвели привилегированную роль в сравнении с другими инструментами для распределения выплат на питание. Так, в соответствии с законом, стоимость талона на питание может составить от 35 до 45 MDL, тогда как иные ассигнования на питание работников, кроме талонов, не могут превышать 35 MDL. Другая проблема связана с тем, что нынешний закон благоприятствует применению антиконкурентных практик. Статья, предусматривающая, что эмитенты талонов на питание должны располагать специализированным оборудованием и помещениями для выпуска и хранения талонов, по сути, представляет собой препятствие для прихода на рынок мелких операторов и благоприятствует крупным компаниям.

1. Реформа публичного управления

Обзор общего прогресса

Из 6 охваченных мониторингом действий 5 выполнено с недоработками, а одно начато но не выполнено.

Цель продвижения пакета законов и постановлений правительства в данном разделе состоит в достижении целей реформы центрального публичного управления, взятых в частности в Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы и Плане действий по ее внедрению на 2016-2018 годы, а также в других стратегических документах. Вместе с тем, Дорожная карта включает только малую часть – порядка 10% действий, которые правительство обязалось выполнить в 2017 году в соответствии с Планом действий на 2016-2018 годы по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы.

Законопроекты только устанавливают обновленные общие рамки функционирования правительства и адаптируют правовые рамки к новой структуре правительства. Вместе с тем, собственно действия по реформированию, которые должны были предшествовать разработке таких актов и составить их основу (эти акты являются лишь инструментами внедрения реформы), не были выполнены в условиях прозрачности, в рамках партиципативного процесса и опираясь на доказательства. В то же время пока не были предприняты меры по укреплению потенциала органов власти одновременно с их реорганизацией, в частности, для обеспечения профессиональной и неподкупной публичной службы, которая опирается на принципе заслуг, которой обеспечена мотивация и которая политически нейтральна, а также меры по разработке нормативных рамок и развитию потенциала в области принятия решений, стратегического планирования, разработки публичных политик, внедрения публичных политик и мониторинга их результатов.

В течение периода, охваченного мониторингом, не созывались регулярно, по крайней мере раз в три месяца, заседания Национального совета по реформе публичного управления, как это закреплено Постановлением Правительства №716 от 12.10.2015, чтобы обсуждать в их ходе приоритеты и возможные варианты реформы. Кстати говоря, именно этот совет представляет собой необходимую платформу для дискуссий, участия и обоснования действий в области реформы публичного управления. Более того, действия, предусмотренные на 2017 год в Плане действий на 2016-2018 годы по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы и касающиеся собственно реформы публичного управления в понимании ЕС (что способно обеспечить качественное содержание мерам, предпринятым по реорганизации правительства, и обеспечить прозрачность, более высокий уровень ответственности, укрепление потенциала в области разработки публичных политик), по большому счету не были выполнены.

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

Кроме того, из окончательного варианта закона об организации и функционировании

Счетной палаты, принятого во втором чтении, не исключили все факторы риска относительно вмешательства третьих сторон в деятельность Счетной палаты, а также АО "Moldova-Gaz" не была включена отдельно в список субъектов, подлежащих внешнему государственному аудиту. Что касается проекта закона о Таможенной службе, то ко второму чтению из документа не исключили все юридические двусмысленности по отношению к другим действующим нормативным актам в таможенной сфере, а также были предложены нормы, сопряженные с риском политизации должности директора Службы.

К обязательствам, взятым в рамках СА, относится и реформирование системы государственных закупок. Неотъемлемым компонентом этой реформы было создание независимого учреждения по урегулированию споров в данной сфере. Им стало Национальное агентство по разрешению споров (НАРС), которое начало свою деятельность в июле 2017 года. Вместе с тем, НАРС основали с более чем годовым опозданием после вступления в силу нового Закона о государственных закупках (1 мая 2016 года). Закон предусматривал, что Агентство государственных закупок, которое до того времени отвечало за разрешение споров, утрачивало это полномочие и его должно было сменить НАРС. Для успешного завершения реформы и уменьшения многочисленных рисков в этой сфере НАРС должно было стать функциональным еще 1 мая 2016 года.

К концу года предстояло утвердить Программу о государственном внутреннем финансовом контроле (ГВФК) на 2018-2020 годы. Программа заменит предыдущую, срок действия которой истек в 2017 году и которая не достигла своей общей цели – укрепить менеджерскую ответственность за оптимальное управление ресурсами в публичных учреждениях. Цель новой программы – устранить недостатки, оставшиеся с предыдущего этапа, такие как низкий интерес менеджеров из высшего эшелона к ГВФК, отсутствие кадров, получивших подготовку в данной сфере, слабое взаимодействие между различными учреждениями и т. д. Вместе с тем, внедрение новой программы будет упрощено благодаря содействию, предоставленному ЕС и Министерством финансов Голландии, что уменьшит риски в отношении данной программы. Хотя проект постановления правительства своевременно обнародовали для публичных консультаций, правительство не утвердило его до конца года.

Обзор действий по отдельности

Действие	***Срок***	***Этап***
1.1. Парламент утвердит пакет законов, касающихся реформирования центрального публичного управления: ***1.1.1. Новый закон о Правительстве*** ***1.1.2. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (имеющие отношение к проекту закона о Правительстве)*** ***1.1.3. Постановление Парламента об утверждении списка и новой структуры Правительства*** ***1.1.4. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (названия,***	***Июль***	***Выполнено с недоработками***

компетенции, полномочия министерств и подведомственных им структур)		
1.1.5. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Закон №146/1994 о государственном предприятии, Закон №121/2007 об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении и Закон №98/2012 о центральном отраслевом публичном управлении)		

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

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

Что касается исключения необходимости утверждать список министерств законом, а не парламентским постановлением, то уточним, что это нововведение представляет собой не собственно элемент реформы публичного управление, а является изменением процедуры (с целью ее упрощения) утверждения парламентом списка правительства. В целом, упрощен порядок адаптации структуры правительства в соответствии с его приоритетами. Тем не менее, надо отметить, что парламентские постановления в отличие от законов можно рассматривать и без применения всех предварительных процедур в рабочих органах парламента, кроме того, парламентские постановления не подлежат процедуре промульгации, а это создает предпосылки для уменьшения степени прозрачности и соображения эффективности в процессе изменения структуры правительства.

Проект нового закона о правительства вынесли на публичные консультации с 22 мая по 5 июня 2017 года, и кабмин одобрил его 8 июня 2017 года. Документ поступил в парламент 19 июня 2017 года и был принят в окончательном чтении 7 июля 2017 года. Таким образом, закон утвердили в очень сжатые для чрезвычайно важного органического закона сроки, но, тем не менее, с соблюдением минимального срока для получения рекомендаций по проекту (10 дней).

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

Новую структуру правительства утвердили Постановлением Парламента №189 от 21.07.2017 об утверждении списка министерств. Вместе с тем, не был обнародован анализ, содержащий обоснования насчет выбранного варианта структуры правительства. Более того, проект нормативного акта не прошел процедуры прозрачности, а в парламенте его утвердили всего через день после регистрации проекта.

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

Другой важный аспект реформы правительства, который также был указан в Стратегии реформы публичного управления, это функциональный анализ всего правительства, который должен предшествовать принятию решений и служить обоснованием для принятия решений. Функциональный анализ представляет собой аналитический и диагностический процесс, обеспечивающий основы для реструктуризации учреждений публичного управления, чтобы они смогли коллективно и индивидуально исполнять все необходимые функции, а также самым эффективным образом – только необходимые функции. Суть функционального анализа заключается в наличии публичного управления, оправдывающего себя только с точки зрения успешного выполнения функций, которые считаются необходимыми в рамках специфической системы. Структура, ресурсы и действия органов власти оправдывают себя, только если не существует никакого альтернативного способа организации и структурирования успешного выполнения специфических функций. В этом смысле, в ходе функционального анализа следует изучить возможные альтернативы реорганизации для того, чтобы обеспечить информационную основу стратегическим решениям о возможной реструктуризации и реорганизации. В то же время в рамках функционального анализа изучаются процессы, происходящие внутри органов и учреждений, выясняется, почему они не осуществляются надлежащим образом, устанавливается, где именно возникают срывы, а также определяется имеющийся потенциал и другие аспекты.

Стоит отметить тот факт, что в рамках проекта «Реформа центрального публичного управления», внедренного в 2005-2013 годы при содействии партнеров по развитию, был проведен целый ряд институциональных реорганизаций, которые опирались на

функциональном анализе всего правительства в описанном выше смысле. Такой анализ провели в 2006 году, он занял 7 месяцев, а его целью стало разделение и укрепление ключевых функций министерств в области разработки политик от функций по внедрению политик, осуществляемых подведомственными министерствам учреждениями, согласование деятельности министерств с приоритетами правительства в соответствии с национальными стратегическими документами, выработка нового определения мандата и функций министерств согласно данному подходу (изменение регламентов министерств). В этой связи, еще важнее представить видение, а также обосновать необходимость и подход в деле институциональной реорганизации правительства. Вместе с тем, даже если подобный анализ и провели в некой упрощенной форме (принимая во внимание ограниченные сроки), его все же не довели до сведения общественности.

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

Проект закона о государственном предприятии и муниципальном предприятии вынесли на публичные консультации 29 июня 2017 года, одобрили на состоявшемся 10 июля 2017 года заседании правительства, а в окончательном чтении утвердили на заседании парламента 23 ноября 2017 года (№246). Ранее, то есть в 2016 году, парламент отклонил данный проект ввиду двусмысленных норм и отрицательных заключений, которые поступили от Министерства финансов и Национального центра по борьбе с коррупцией. В нынешней редакции проект был улучшен, однако он по-прежнему не содержит нормы, позволяющие повысить прозрачность деятельности государственных предприятий и их менеджмента согласно рекомендациям SIGMA и нормам, предусмотренным Планом действий по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2018 годы.

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

Агентством публичных услуг		
1.2.5. Постановление об утверждении Номенклатуры услуг, оказываемых Агентством публичных услуг, и тарифов на них		

Постановления об организации и функционировании министерств согласно новой структуре правительства и типовую структуру Положения об организации и функционировании министерства, утвержденную Постановлением Правительства №595 от 26.07.2017, утвердили в августе 2017 года (№№690-698 от 30.08.2017). Вместе с тем, не по всем этим документам были соблюдены минимальные сроки для публичных консультаций (Положение МИДЕИ вынесли для консультаций 29.08.2017, а утвердили 30.08.2017; Положение Министерства просвещения, культуры и исследований и Положение Министерства финансов разместили 21 августа 2017 года, а утвердили 30.08.2017). Однако, стоит отметить что положения содержат стандартные полномочия и функции министерств, в них нет инновационных элементов для публичного управления.

Только для четырех органов, подведомственных министерствам, утверждены нормативные акты, регламентирующие их организацию и функционирование (Агентство по техническому надзору – №1088 от 18.12.2017; Агентство по защите прав потребителей и надзору за рынком – №1089 от 18.12.2017; Агентство публичной собственности – №902 от 06.11.2017; Национальное агентство общественного здоровья – утверждено на заседании правительства, состоявшемся 13 декабря 2017 года, но пока не опубликовано). Вместе с тем, не существует никакой обнародованной информации относительно намерения реорганизовать и остальные подведомственные министерствам органы, относительно видения на этот счет, а также относительно намерения пересмотреть их организацию и функционирование.

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

Проект постановления правительства «Об организации и функционировании Агентства публичной собственности» разместили для публичных консультаций 25.09.2017 и одобрили

на заседании правительства 11.10.2017 (Постановление Правительства №902 от 06.11.2017). Проект предусматривает переход предприятий с государственным капиталом из ведения министерств в ведение Агентства публичной собственности. Оно же, в свою очередь, будет находиться в ведении правительства. Вместе с тем, правительственное постановление не содержит норм относительно повышения уровня прозрачности деятельности государственных предприятий и относительно обеспечения неподкупности и профессионализма руководителей предприятий в соответствии с Планом действий по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2018 годы.

Номенклатура услуг, оказываемых Агентством публичных услуг, и тарифов на них еще разрабатывается. Этот процесс не является прозрачным в соответствии с нормами, закрепленными Законом №239 о прозрачности процесса принятия решений от 13.11.2008, который предписывает информировать общественность об инициировании процесса разработки решения в срок не более 15 рабочих дней, разместив соответствующее объявление на официальной веб-странице.

Действие	***Срок***	***Этап***
1.3. Парламент утвердит Закон о Счетной палате	***Июль***	***Выполнено с недоработками***

Проект закона об организации и функционировании Счетной палаты был разработан группой депутатов, в парламенте его зарегистрировали 01.02.2017[7]. Данный проект призван заменить нынешний Закон о Счетной палате (№261 от 05.12.2008)[8].

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

Одним из недостатков, выявленных в процессе подготовки этого законопроекта, заключается в том, что документ *не вынесли на публичные консультации*, а передали только профильным публичным учреждениям для выработки заключений по нему. Разумеется, проект закона был опубликован на электронной странице Парламента в соответствие со ст. 48, пар. (2) Закона nr. 797 от 02.04.1996 о принятии Регламента Парламента.[9] Однако, учитывая важность этого документа для всей системы государственных финансов, было важно чтобы ответственная постоянная комиссия организовала публичные консультации в соответствие со ст. 49[1]

[7] http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3585/language/ro-RO/Default.aspx
[8] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330168&lang=2
[9] http://lex.justice.md/md/322831/

Регламента Парламента, что не было сделано.[10]

Также, для того чтобы способствовать процессу публичных консультаций исключительно законодательных инициатив депутатов, необходимо чтобы данные проекты были опубликованы в разделе "Прозрачность процесса принятия решений" на электронной странице Парламента, а не в "Законодательный процесс" вместе со всеми другими зарегистрированными проектами. В настоящие время, все законодательные проекты депутатов публикуются исключительно в разделе "Законодательный процесс", без указания того что данные проекты открыты для публичных консультаций, каков период принятия предложений, и кто является ответственным лицом. Данный недостаток проистекает из того факта, что условия Регламента Парламента касательно прозрачности в принятии решений так и не были приведены в соответствие с условиями Закона nr. 239 от 13.11.2008 о прозрачности процесса принятия решений.[11] В отсутствие функционального механизма по обеспечению прозрачности в принятии решений на уровне Парламента, необходимость провести публичные слушанья становится более насущной для некоторых проектах нормативных актов системного характера (например, о Счетной Палате).

Проект закона об организации и функционировании Счетной палаты приняли во втором чтении 07.12.2017 и опубликовали в «Официальном мониторе» (№1-6 от 05.01.2018). Из поправок, предложенных ко второму чтению по проекту Закона об организации и деятельности Счетной палаты, не были исключены факторы вмешательства в деятельность этого учреждения. Таким образом, у парламента будет право, на основании своего постановления, потребовать проведения аудиторских миссий, дополнительно к уже запланированным Счетной палатой. Данная норма снижает риск политического вмешательства в деятельность Счетной палаты по сравнению с первоначальным предложением наделить подобным правом Постоянное бюро парламента, так как постановления будут приниматься на пленарном и открытом заседании. Номинально, решение предоставить право Парламенту ходатайствовать от Счетной палаты провести дополнительные аудиты вписывается в международные стандарты аудита, в частности ISSAI 1 (гл.III. Отношения с парламентом, правительством и администрацией).[12] Тем не менее, в том же стандарте идет речь, что "положения о взаимоотношении между высшим контрольным органом и парламентом должны быть определены национальной Конституцией <u>в соответствии с условиями и требованиями данной страны (подчеркнуто автором)</u>", но ст. 133 Конституции Республики Молдова относительно Счетной палаты недостаточно ясно регламентирует меж-институциональные отношения и отсылает к органическому закону (пар. 5).[13] Также, реалиям Республики Молдова характерно политизация государственных институтов, в связи с чем появляется необходимость уменьшить риски вмешательства в деятельность Счетной палаты, включая и со стороны Парламента. Более того, из формулировки ст. 6, пар. (5) Закона об организации и деятельности Счетной палаты "*Парламент вправе требовать, приняв решение, от Счетной палаты провести некоторое количество миссий внешнего государственного аудита*" следует что Парламент может требовать неограниченное количество миссий, так как термин "*некоторое количество*" является двусмысленным и интерпретируемым. Итак, существует вероятность что Парламент потребует от Счетной Палаты большее количество аудитов, и это повлечет пересмотр уже запланированных миссий.

---

[10] http://parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Audieripublice/Audieri/tabid/231/language/ro-RO/Default.aspx
[11] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=2
[12] http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/
[13] http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731

Другим основанием для беспокойства служит изменение сферы аудита Счетной палаты. Ко второму чтению было предусмотрено, что Счетная палата сможет проводить финансовый аудит только в государственных, муниципальных и коммерческих предприятиях, уставный капитал которых полностью либо, по меньшей мере, наполовину, принадлежит государству или административно-территориальной единице. Вместе с тем, в эту формулировку не включили предложение парламентской Комиссии по экономике, бюджету и финансам четко предусмотреть, что АО «Moldova – Gaz» тоже является субъектом внешнего государственного аудита. Решение законодателей не делать исключение для АО «Moldova – Gaz», возможно, базировалась на двух факторов относительно рациональности проводить аудит коммерческих структур. Первый фактор относится к возможной неэффективности государственного аудита у коммерческой структуры, в которой государство не имеет мажоритарного пакета акций, так как данная структура может игнорировать результаты аудита. Второй фактор относится к интерпретации международных стандартов, в частности пункт 1, секция 23, глава VII ISSAI 1 "*Расширение экономической деятельности правительств часто происходит в форме использования частных предприятий. Эти предприятия должны быть объектом контроля высшего контрольного органа, если правительство принимает существенное участие в них, особенно когда имеет место преобладающее участие, или оказывает доминирующее влияние на его деятельность (подчеркнуто автором)*". Оба этих фактора не учитывают, однако, реалий Республики Молдова и являются ошибочными. Итак, нужно учесть, что АО «Moldova – Gaz» не является обычной коммерческой структурой, а имеет системное значение для национальной экономики и безопасности. Более того, текущая структура акционеров компании, наоборот, повышает значение аудитов для государственных органов, чтобы знать реальное состояние финансов компании, даже если последняя проигнорирует рекомендации Счетной палаты. Через данные реалии должны быть интерпретированы и международные стандарты, которые не исключают расширения государственного аудита на коммерческие структуры с "*существенным участием*" государства, и это случай АО «Moldova – Gaz». Наконец, потенциальный аргумент депутатов, что коммерческая структура не будет учитывать результаты государственного аудита не является релевантным, так как существуют проблемы с реализацией рекомендаций Счетной палаты в самой государственной администрации.

Действие	***Сроки***	***Этап***
1.4. Парламент утвердит Закон о Таможенной службе	***Декабрь***	***Выполнено с недоработками***

Новый закон о Таможенной службе заменит нынешний Закон о службе в таможенных органах (№1150 от 20.07.2000). Проект закона о Таможенной службе регламентирует основные функции, полномочия и структуру ведомства, закрепляет новое видение насчет организации и функционирования Таможенной службы. Документ регламентирует права и полномочия, статус и обязанности, юридическую и социальную защиту сотрудника таможенных органов. Кроме того, регламентируются аспекты, связанные с трудовыми отношениями сотрудника таможенных органов, оценкой достижений, а также особенности присвоения специальных званий.

Проект закона о Таможенной службе передали парламенту и зарегистрировали в марте 2016

года, но в первом чтении его приняли только 19 октября 2017 года[14]. Таким образом, после регистрации данный документ оставался в парламенте более года, хотя все заключения от других комиссий и министерств были получены еще в 2016 году.

Другой недостаток процесса разработки проекта закона о Таможенной службе связан с тем, что не были учтены другие подобные законодательные инициативы, которые фактически дублировали часть содержания данного законопроекта. Так, на основании Закона №288 от 15.12.2017 в Таможенный кодекс внесли ст. 9^1, которая определяет общие принципы организации Таможенной службы. Эти же нормы содержаться и в проекте Закона о Таможенной службе[15]. Более того, Главу 2 (Организация таможенного дела) Таможенного кодекса, в которую внесли ст. 9^1, надо будет упразднить или же значительно изменить в связи с тем, что большинство норм указанной главы дублируются с содержащимися в проекте закона о Таможенной службе. Если будет утвержден Закон о Таможенной службе, который содержит нормы относительно порядка организации и функционирования данного учреждения, нецелесообразно сохранять те же нормы в другом нормативном акте.

Проект закона о Таможенной службе приняли во втором чтении 21.12.2017, но не опубликовали в «Официальном мониторе». Ко второму чтению парламентарии предложили целый ряд поправок, которые значительно улучшили первоначальный проект. Вместе с тем, среди предложенных изменений есть и неполные нормы по сравнению с другими законодательными актами, которые относятся к таможенной сфере. Так, в ст. 8 (Основные функции) проекта закона о Таможенной службе не перечислены исчерпывающи функции Службы как это указано в ст. 11 (Основные функции таможенных органов) Таможенного кодекса. Эта запутанная ситуация приводит к тому, что функции, закрепленные в двух названых документах, разные, а в случае упразднения либо внесения поправок в Главу 2 Таможенного кодекса, в которой содержится ст. 11, из действующих правовых рамок исчезнут важные функции Таможенной службы (к примеру, координируют применение Комбинированной товарной номенклатуры (ст. 11, п. f^1) Таможенного кодекса)).

Некоторые поправки, предложенные ко второму чтению, парламентарии обосновали недостаточно. Подобную поправку внесли в п. с) ст. 6 (Руководство Таможенной службы), в котором устанавливается, что директор Таможенной службы может быть смещен с должности министром финансов до истечения 5-летнего срока «по истечении не менее 6-ти месяцев со дня назначения нового министра финансов на должность». Разумеется, такая норма благоприятна для нового министра, который приходит с новой командой в министерство и подведомственные учреждения, но она также преумножает риск политизации должности директора Таможенной службы. В случае политической нестабильности на уровне правительства последует цепная смена директоров Таможенной службы независимо от уровня профессионализма тех, кто уже занимает должность директора.

Действие	***Сроки***	***Этап***
1.5. Парламент и правительство обеспечат функциональность Агентства по разрешению споров	***Сентябрь***	***Выполнено с недоработками***

[14] http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3123/language/ro-RO/Default.aspx
[15] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=373510&lang=2

Национальное агентство по разрешению споров (НАРС) стало функциональным после того, как 21 июля 2017 года парламент утвердил руководство и советников учреждения[16]. Несмотря на то, что НАРС стало функциональным до сентября, это действие было выполнено с более чем годовым отставанием от графика. НАРС должно было стать функциональным 1 мая 2016 года, когда вступил в силу новый закон о государственных закупках (№131 от 03.07.2015). Согласно нормам указанного закона, Агентство публичных закупок (АПЗ) утрачивало право разрешать споры, а ему на смену должно было прийти НАРС. На самом же деле процесс создания НАРС начался только к концу 2016 года и продлился аж до июля 2017 года. Таким образом, на год с лишним отечественную систему государственных закупок лишили учреждения, которое занимается разрешением споров, а единственным выходом хозяйствующих субъектов в таких случаях было обращение в судебные инстанции. Эта ситуация усугубила коррупционные риски в системе и отрицательно сказалась на имидже будущего НАРС.

Действие	***Сроки***	***Этап***
1.6. Правительство утвердит Стратегию о государственном внутреннем финансовом контроле	***Ноябрь***	***Начато но не выполнено***

Проект Постановления Правительства об утверждении Программы развития государственного внутреннего финансового контроля (ГВФК) на 2018-2020 годы вынесли на публичные консультации[17]. Данная программа призвана заменить предыдущий документ, срок действия которого истек в конце 2017 года. Предыдущая программа, которую внедряли в 2013-2017 годы, создала институциональные и регуляторные рамки в сфере ГВФК, однако с ее помощью не удалось добиться всех обозначенных целей. Основные недостатки в плане ГВФК, которые остались неустраненными, касаются (i) укрепления менеджерской ответственности за оптимальное управление ресурсами; (ii) привлечения и подготовки квалифицированного персонала в этой сфере; (iii) интеграции системы финансового менеджмента и внутреннего контроля во все операционные и финансово-экономические процессы, а также в процессы, направленные на поддержку; (iv) разработки операционных планов и целей, предполагающих финансовую составляющую и связь с ресурсами, необходимыми для их использования. В итоге все эти недостатки включили в новую Программу на 2018-2020 годы в качестве приоритетных задач. Реализацию новой программы упростит содействие ЕС, оказываемое через Twinning-проект, а также помощь со стороны Министерства финансов Голландии. Вместе с тем, если не будет обеспечено более плотное взаимодействие между всеми игроками, задействованными во внедрение ГВФК, если сохранится низкий интерес менеджеров высшего эшелона к ГВФК и если на всех уровнях публичного управления будут ошибочно понимать внутренний аудит, тогда существует риск, что цели Программы не будут достигнуты в полной мере.

Проект постановления правительства об утверждении ГВФК не был утвержден правительством в сроки, установленные в Дорожной карте. Так, указанное действие не было выполнено, хотя проект правительственного постановления своевременно обнародовали для публичных консультаций.

Рекомендации:

- Обеспечить, в соответствии с нормативными положениями, деятельность Национального совета по реформе публичного управления, который является важной

[16] http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3801/language/ro-RO/Default.aspx
[17] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4573

платформой для дискуссий и принятия информированных и партиципативных решений, а также для мониторинга процесса внедрения реформы публичного управления.

- Выполнить все действия, предусмотренные на 2017 год в Плане действий на 2016-2018 годы по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы, в частности, те, которые относятся к созданию корпуса функциональных госслужащих и укреплению потенциала в области разработки доказательных публичных политик. Стоит отметить, что реформа публичного управления, осуществляемая в настоящее время, сводится только к утверждению нормативных актов, однако при этом не проводится анализ возможных вариантов реформы в соответствии с действиями, включенными в План действий, а это может в значительной степени подорвать воздействие реформы публичного управления.
- Обеспечить более высокий уровень прозрачности в процессе принятия решений относительно реформы публичного управления, так как многие проекты нормативных актов, которые были выдвинуты до настоящего времени, не прошли процедуры транспарентности, как этого требует законодательство.
- Активизировать меры, нацеленные на реформирование публичной службы (прозрачность при приеме на работу, оценке и продвижении), что позволит исключить политизацию государственной должности и обеспечит прием на работу в органы публичного управления неподкупных и профессиональных служащих, в частности, в контексте повторного приема на работу в соответствии с новой структурой органов власти.
- Ввести инновации в процесс принятия решений на уровне правительства, в частности, в стратегическое планирование и разработке доказательных публичных политик.
- Разработать и широко внедрять систему мониторинга достижений органов власти, внедрения и обеспечения ожидаемых результатов в деле внедрения государственных политик.
- Создание НАРС – важный и неотъемлемый шаг в деле модернизации и реформирования отечественной системы государственных закупок. Вместе с тем, следует приложить дополнительные усилия по внедрению новой электронной системы закупок, что сделает государственные закупки более прозрачными и будет содействовать конкуренции в данной области. Без электронной системы закупок прогресс в этой сфере будет несущественным, даже несмотря на реформирование институциональных рамок.
- Недостатки в процессе прозрачности принятия решений при разработке проекта закона об организации и функционировании Счетной палаты выявили необходимость наладить парламентские механизмы в данной области. Особенно, нужно привести в соответствие Регламент Парламента с положениями Закона nr. 239 от 13.11.2008 о прозрачности процесса принятия решений.
- Гармонизировать действующие правовые рамки в таможенной сфере, учитывая юридические недостатки, сохранившиеся в новом законе о Таможенной службе. В частности, необходимо перенести нормы и согласовать понятия, содержащиеся в Таможенном кодексе, с теми что были включены в новый закон о Таможенной службе. Кроме того, рекомендуется исключить из нового закона нормы, касающиеся возможности отправить директора Таможенной службы в отставку по инициативе министра финансов всего через 6 месяцев после назначения последнего на должность.

2. Юстиция и борьба с коррупцией

Обзор общих достижений

Из 10 действий, охваченных мониторингом, одно выполнено с недоработками, а 9 начато но не выполнено.

В сфере юстиции парламент принял в первом чтении проект закона о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс (№349). Документ предлагает ряд изменений, направленных на повышение эффективности процедур гражданского судопроизводства. Депутаты внесли определенные поправки после регистрации законопроекта. До 10 января 2018 года как поправки депутатов после голосования в первом чтении, так и новейшая версия проекта не были доступны на веб-странице парламента для ознакомления. Министерство юстиции разработало проект закона №428 о реформировании сектора юстиции, который содержит целесообразные и необходимые изменения насчет отбора и продвижения судей. Вместе с тем, документ нуждается в усовершенствовании для того, чтобы обеспечить систему, которая действительно основывается на принципе заслуг, повысить прозрачность Высшего совета магистратуры, а также обеспечить функциональную независимость Судебной инспекции.

Не инициирован законопроект, а в проект №428, инициированный Минюстом, не включены нормы для упрощения и, соответственно, повышения эффективности механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Национальный центр по защите персональных данных разработал проект закона о режиме видеосредств. Последняя версия документа, доступная общественности, вызывает обеспокоенность в связи с тем, что предусматривает обязательство журналиста постоянно/систематически запрашивать согласие субъекта данных, а также запрещает использование видеосредств с помощью дронов, аэростатов или других технических и/или электронных устройств в черте земель сельских/городских населенных пунктов.

В сфере борьбы с коррупцией на публичные консультации вынесли 6 из 9 отраслевых антикоррупционных планов, которые предстояло утвердить до декабря 2017 года. Парламент с большим опозданием принял в окончательном чтении проект закона о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма. В декабре 2017 года запустили систему е-Неподкупность для онлайновой подачи и проверки деклараций об имуществе и интересах, также начался и процесс выдачи электронных подписей субъектам декларирования имущества.

Еще не обеспечено эффективное функционирование Агентства по возмещению добытого преступным путем имущества (АВДППИ). Парламент пока не утвердил штатное расписание Национального органа по неподкупности (НОП). Из-за затягивания с отбором руководства НОП пока еще не утверждена ни методология проверки имущества и личных интересов, а также соблюдения юридического режима конфликтов интересов, несовместимости и ограничений. Вызывает обеспокоенность тот факт, что новое руководство НОП объявило о намерении ограничить доступность методологии для широкой общественности. Не было достигнуто прогрессов в процессе разработки и утверждения правовых и вторичных нормативных рамок применения закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Это обусловлено тем, что парламент затягивает с утверждением названного закона.

Обзор действий по отдельности

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

Минюст завершил процесс согласования и получения заключений по проекту закона №428 о реформе судебного сектора[18]. В настоящее время идет доработка документа. Как уточнило ответственное лицо Министерства юстиции, проект усовершенствовали с учетом предложений властей и гражданского общества. Вместе с тем, нынешняя версия проекта не доступна, поэтому сложно дать оценку его качеству.

Последняя версия проекта, которая доступна общественности, предусматривала целесообразные и необходимые изменения относительно отбора и продвижения судей. Вместе с тем, проект подлежал усовершенствованию для того, чтобы обеспечить основывающуюся на принципе заслуг систему отбора и продвижения. Также проект предстояло усовершенствовать и в части повышения уровня прозрачности ВСМ, чего предполагалось достигнуть за счет ограничения случаев, когда включенные в повестку дня вопросы рассматриваются в формате совещания (секретно), а также указывая в постановлениях ВСМ число голосов «за» и «против». Чтобы повысить уровень независимости судей, в частности, предстояло исключить возможность отправлять судей в отставку на основании расплывчатых причин (несоблюдение норм насчет несовместимости, закрепленных в ст. 8 Закона о статусе судьи). В своей последней версии проект не предусматривал достаточно гарантий для повышения автономии и функциональности Судебной инспекции.

Стоит отметить усилия властей по разработке амбициозного проекта реформирования судебного сектора (№428). Призываем власти утвердить данный проект в разумные сроки, усовершенствовать его с учетом рекомендаций Венецианской комиссии и настоящих потребностей судебной системы. Принимая во внимание, что проект №428 еще дорабатывается в рамках Минюста и не был утвержден в парламенте в сроки, указанные в Дорожной карте, действию 2.1. присуждается оценка «начато но не выполнено».

Действие	*Сроки*	*Этап*

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

2.2. Парламент утвердит Закон о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс (касается сокращения продолжительности судебных процессов в результате упрощения процедур)	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

Проект закона о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс (№349) предлагает пакет изменений, нацеленных на повышение эффективности процедур гражданского судопроизводства. В частности, изменения касаются сокращения продолжительности судебных процедур, ограничения оснований для приостановления процесса участникам, а также введения новой упрощенной (которая осуществляется только с помощью письменных замечаний) процедуры рассмотрения определенных категорий дел стоимостью до 10 средних по экономике зарплат (порядка 50.000 MDL). Дополнительно проект предлагает детализацию процедуры подготовки дела к рассмотрению в судебных инстанциях (в суде первой инстанции и апелляционной инстанции), ужесточение правил представления улик и вызова участников в суд повесткой, а также введение возможности подачи процессуальных актов в электронном формате (система е-Дело). Другие нормы, включенные в проект по ходу, касаются также изменения Семейного кодекса, чтобы в определенных случаях брак можно было расторгать внесудебным путем[19].

В то же время некоторые нормы, внесенные в законопроект по ходу, по всей видимости, не соответствуют в точности первоначальным целям, установленным авторами. Они касаются, в частности, возможностей ограничения использования технических средств для ведения записи судебных заседании[20] (аудио- и видеозаписи судебных процессов), а также определенных процессуальных действий судьи, предпринимаемых на этапе подготовке дела к судебным прениям (необходимость обязательного предварительного заседания в ходе подготовки дела к судебным прениям)[21]. Эти предложения вначале не были предусмотрены в концепте законопроекта.

В январе-ноябре 2017 года проект прошел все этапы сбора заключений в рамках правительства. В ходе дебатов в парламенте мнения депутатов по законопроекту разделились. Некоторые приветствовали проект и отметили необходимость утвердить его как можно скорее, тогда как другие посчитали нужным прояснить определенные нормы, включенные в проект, или же предложить по нему новые поправки[22].

На этом этапе не ясно, были ли направлены в профильные комиссии и другие поправки, а также войдут ли они в заключительную версию законопроекта. До 10 января 2018 года как поправки депутатов после голосования в первом чтении, так и новейшая версия проекта не были доступны на веб-странице парламента для ознакомления с ними.

Законопроект объемный, но по большому счету он нужный для того, чтобы бороться с затягиванием рассмотрения дел в судебных инстанциях и исключить необоснованный перенос судебных заседаний. Хотя некоторые нормы проекта в версии, представленной в парламент, вызывают вопросы, в целом проект нужный и целесообразный. Вместе с тем, содержащиеся в нем недостатки еще можно устранить до голосования по документу во втором чтении. Принимая во внимание описанное выше, а также тот факт, что проект не утвердили в окончательном чтении до завершения сроков Дорожной карты, действию 2.2. присуждается оценка «начато но не

[19] См. в частности ст. I-II проекта, который доступен по ссылке: http://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=77abd958-4622-42ff-a621-bff7789b77e4.
[20] См. п. 8 законопроекта, цитируемого выше.
[21] См. п. 52 законопроекта, цитируемого выше.
[22] Чтобы узнать больше подробностей, см. выступление депутата Серджиу Сырбу по проекту, которое доступно по ссылке: https://www.privesc.eu/arhiva/79237/Sedinta-Parlamentului-Republicii-Moldova-din-7-decembrie-2017 (с минуты 4:42:20), и вопросы депутата Тудора Делиу (с минуты 4:20:10).

выполнено».

Действие	*Сроки*	*Этап*
2.3. Парламент утвердит изменения к Закону №178/2014 о дисциплинарной ответственности судей	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

Проект закона №428 о реформировании судебной системы предусматривает также изменение Закона №178. В настоящее время еще идет доработка проекта. Как уточнило ответственное лицо Министерства юстиции, проект усовершенствовали с учетом предложений, которые поступили от органов власти и гражданского общества. Вместе с тем, нынешняя версия проекта недоступна, поэтому дать оценку его качеству невозможно. В частности, не ясно, в какой мере изменения, необходимые для Закона №178, внесли в проект №428.

В последней версии проекта, которая доступна для общественности, документ предусматривал некоторые изменения относительно дисциплинарных нарушений, закрепленных в Законе №178, которые, по большому счету, соответствуют рекомендациям Венецианской комиссии. Вместе с тем, проект не предусматривал упрощение дисциплинарного механизма, который юридическое сообщество, да и сами судьи признают запутанным[23]. В настоящее время дисциплинарная процедура может пройти 5 этапов (5 разных органов). Упрощения можно добиться, укрепив роль Судебной инспекции в рассмотрении заявлений о дисциплинарных нарушениях, исключив этап допуска и установив возможность прямого обжалования решений Дисциплинарной коллегии ВСП – по существу и по процедуре[24].

Более того, 1 декабря 2017 года парламент утвердил во втором чтении проект №307[25], который предусматривает изменение Закона №178 путем введения возможности обжаловать постановления Высшего совета магистратуры в ВСП только в «части, касающейся процедуры издания/утверждения». В дисциплинарных процедурах ограничение возможности обжаловать постановления ВСМ только в плане процедурных аспектов может противоречить стандартам ЕСПЧ[26]. Соответственно, утверждение проекта можно считать скорее регрессом, нежели прогрессом.

Рекомендуем властям устранить перечисленные выше основания для беспокойства. Также отметим, что действие 2.3. было сформулировано расплывчато и кажется повторяющим действие 2.1. До завершения процесса мониторинга мы не получили от Минюста ответа, который прояснял бы разницу между этими двумя действиями. Принимая во внимание, что проект №428, который предусматривает большинство изменений в Закон №178, еще дорабатывается, а проект №307, который хотя и утвердили, не является прогрессом, то действию 2.3. присуждается оценка «начато но не выполнено».

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

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

[25] Доступно здесь: http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3928/language/ro-RO/Default.aspx

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

Действие	*Сроки*	*Этап*
2.4. Парламент утвердит закон о видеонаблюдении	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

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

27 ноября 2017 года НЦЗПД инициировал публичные консультации по данному законопроекту[27] (его переименовали в проект закона о режиме видеосредств). НЦЗПД отвел всего 7 дней на передачу мнений относительно законопроекта (до 4 декабря 2017 года), что противоречит Закону №239 о прозрачности процесса принятия решений от 13.11.2008.

11 января 2018 года, как уточнило ответственное лицо НЦЗПД, проект находился на этапе доработки с учетом заключений, полученных от заинтересованных учреждений.

Последняя версия проекта, которая доступна для общественности, вызывает определенное беспокойство, в частности из-за усложнения работы журналистов, которые будут обязаны постоянно/систематически запрашивать согласие субъекта данных. Поскольку журналистская работа основывается по большому счету на использовании видеосредств и получении видеозаписей, в том числе в общественных местах, то увязывание этой деятельности с получением соответствующих разрешений пойдет в ущерб доступу к информации.

Также проблематичной является и норма, запрещающая использование видеосредств с помощью дронов, аэростатов или других технических и/или электронных устройств в черте земель сельских/городских населенных пунктов. Юридический режим использования дронов или других воздушных технических средств еще не регламентируется на европейском пространстве, пока неясно, каким именно образом использование подобных средств может затрагивать личную жизнь и персональные данные. В этом смысле считаем преждевременным чрезмерное ограничение использование дронов либо других воздушных техсредств в Республике Молдова.

Рекомендуем властям устранить перечисленные выше основания для беспокойства с тем, чтобы обеспечить баланс меду защитой частной жизни и общественным интересом.

Исходя из того, что проект закона дорабатывается в НЦЗПД и не был утвержден парламентом, то действию 2.4. присуждается оценка «начато но не выполнено».

[27] Доступно здесь: http://www.datepersonale.md/md/newslst/1211/1/15068/

Действие	*Сроки*	*Этап*
2.5. Парламент утвердит Закон о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма	***Декабрь***	***Выполнено с недоработками***

В соответствии с Национальным планом действий по внедрению Соглашения об ассоциации РМ-ЕС (НПДСА) на 2017-2019 годы, новый закон о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма должен был вступить в силу в I квартале 2017 года. Законопроект, разработанный в рамках партиципативного процесса, был одобрен правительством 30 декабря 2016 года, в парламенте его зарегистрировали 3 февраля 2017 года (проект №22). Законопроект призван гармонизировать национальные профильные стандарты с европейскими и международными, что будет достигнуто в результате переноса в отечественное законодательство норм Директивы ЕС 2015/849 о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег или финансирования терроризма, а также 40 рекомендаций, закрепленных в Financial Action Task Force (ФАТФ), которые были пересмотрены в 2012 году. Независимая оценка законопроекта[28] выявила множество недостатков и недоработок, которые грозят нарушить функциональность реального сектора экономики и подорвать механизм пресечения процессов отмывания денег. Одна из главных рекомендаций, предложенных автором, состояла в создании совместной команды экономических и финансовых экспертов, представителей регуляторов рынка, бизнес-ассоциаций и профессиональных ассоциаций для изучения содержания законопроекта с точки зрения специфических для Республики Молдова рисков, воздействия закона и выявленных недостатков.

22 декабря 2017 года законопроект был принят в окончательном чтении – этот процесс затянулся на 9 месяцев после принятия документа в первом чтении (30 марта 2017 года)[29]. В течение этого периода публичные консультации по нему были проведены парламентом только один раз – 13 июня 2017 года. В них приняли участие депутаты, представители публичных органов, гражданского общества, банковско-финансовых учреждений и партнеров по развитию[30]. В то же время внутренние консультации по проекту продолжились до декабря, а последние важные поправки депутатов относительно вывода Службы по предупреждению и борьбе с отмыванием денег из подчинения НЦБК и ее превращении в автономное публичное учреждение поступили 17 декабря 2017 года. Результаты слушаний, таблица согласования заключений, а также окончательная редакция законопроекта были обнародованы на веб-странице парламента только в день утверждения документа в окончательном чтении. До 15 января 2018 года закон еще не опубликовали в «Официальном мониторе». Вместе с тем, в последней версии проекта, которая доступна для общественности, было учтено большинство рекомендаций, изложенных в антикоррупционной экспертизе НЦБК[31], а нормы документа в целом соответствуют Директиве ЕС 2015/849 и Рекомендациям ФАТФ. Наряду с этим авторы проекта оперируют общей терминолией, не раскрывают многие аспекты, связанные с применением ряда важных норм (к примеру, проверка клиента и фактического бенефициара, определение нарушений, процедура и порядок применения штрафов, указанных в проекте, и пр.). В этой связи эффективное применение закона будет зависеть в первую очередь от качества второстепенного

[28] Серджиу Гайбу, «Проект закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег – источник экономической стабильности или нестабильности??», май 2017 года, https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Proiectul_de_lege_cu_privire_la_prevenirea_ui_combatarea_spIlIrii_banilor_RU.pdf
[29] http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3592/language/ro-RO/Default.aspx.
[30] http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/3148/Page/56/language/ro-RO/Default.aspx.
[31] https://www.cna.md/public/files/raport_expertiza/rea_mj_spcsb_pr.nou_.pdf

законодательства, которое еще предстоит разработать и утвердить. Вместе с тем, оценка «Выполнено с недоработками» была присуждена за не подлежащий прогнозированию, недостаточно прозрачный и формальный процесс консультаций, проведенный в рамках парламента, и за затягивание с утверждением закона, что, в конечном счете, препятствовало выполнению действия 2.6.

Действие	***Сроки***	***Этап***
2.6. Национальный центр по борьбе с коррупцией обеспечит перенос в национальное законодательство норм Директивы ЕС 2015/849 Европейского парламента и Европейского совета от 20 мая 2015 года о предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег или финансирования терроризма	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

Поскольку новый закон о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма, призванный перенести в национальное законодательство нормы Директивы ЕС 2015/849, был принят парламентом только 22 декабря 2017 года, это не позволило НЦБК утвердить правовые рамки и вторичные нормативные рамки для применения закона. В то же время по состоянию на 15 января 2018 года этот закон еще не был опубликован в «Официальном мониторе». Вместе с тем, НЦБК предпринял в этом отношении некоторые подготовительные действия. Так, 25 августа 2017 года СПБОД инициировала процесс гармонизации Руководства о сомнительной деятельности или операциях с тем, чтобы оно соответствовало Директиве ЕС 2015/840 и стандартам ФАТФ, пересмотренным в 2012 году, а также организовала первое заседание с участием представителей Всемирного банка, финансовых учреждений и Ассоциации банков Республики Молдова.

Действие	***Сроки***	***Этап***
2.7. Парламент и правительство обеспечат эффективное функционирование Агентства по возмещению добытого преступным путем имущества	***Октябрь***	***Начато но не выполнено***

30 марта 2017 года парламент принял во втором чтении Закон об Агентстве по возмещению добытого преступным путем имущества (АВДППИ). Цель деятельности новой структуры – развитие необходимых способностей и инструментов для возмещения добытого преступным путем имущества в связи с коррупционными деяниями и отмыванием денег. Закон об АВДПИ вступил в силу 19 мая 2017 года, агентство учредили в качестве автономного подразделения НЦБК. В июне 2017 года назначили руководителя Агентства (Отилию НИКОЛАЙ).

9 октября 2017 года группа депутатов предложила изменить некоторые компетенции и полномочия АВДППИ[32]. Поправки предполагали, в том числе, изменение институциональной

[32] См. проект №305, зарегистрированный в парламенте 9 октября 2017 года, доступный здесь: http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3926/language/ro-RO/Default.aspx.

и функциональной конфигурации учреждения, что будет достигнуто путем перевода Агентства из ведения НЦБК в ведение Государственной налоговой службы. Такие изменения были предложены менее чем через 5 месяцев после вступления в силу закона об АВДППИ и они ставили под угрозу создание АВДППИ[33]. Изменения утвердили в первом чтении 2 ноября 2017 года.

Хотя впоследствии депутаты отказались от изменений насчет подчиненности АВДППИ[34], проект Регламента АВДППИ об оценке, администрировании и освоении добытого преступным путем имущества, переданный для проведения публичных консультаций 27 декабря 2017 года, по-прежнему предусматривает, по крайней мере, тесное взаимодействие между АВДППИ и Государственной налоговой службой в процессе освоения добытого преступным путем имущества[35]. Даный аспект, по всей видимости, не соответствует первоначальному концепту, предусмотренному Законом о деятельности АВДППИ, который провозглашал автономность деятельности АВДППИ в качестве подразделения НЦБК. При этом в законе не были предусмотрены полномочия Государственной налоговой службы (кроме как в части, касающейся формирования бюджета АВДППИ)[36].

Принимая во внимание указанные выше изменения и отсутствие регламента о деятельности АВДППИ, а также тот факт, что не был принят на работу ключевой персонал учреждения, следовательно, до истечения срока действия Дорожной карты не были созданы условия для эффективной деятельности АВДППИ. Из этих соображений действию 2.7. присуждается оценка «начато но не выполнено».

Действие	***Сроки***	***Этап***
2.8. Парламент и правительство обеспечат функциональность Национального органа по неподкупности	***Ноябрь***	***Начато но не выполнено***

В течение 6 месяцев после вступления в силу пакета законов о неподкупности[37] (это произошло 1 августа 2016 года, за исключением некоторых норм, которые вступили в силу с 1 января 2018 года), правительству надлежало предпринять целый ряд действий, чтобы обеспечить функционирование Национального органа по неподкупности (НОП) и применение новых законодательных рамок, в том числе: 1) представить парламенту предложения относительно согласования действующего законодательства с нормами нового закона и гармонизировать свои нормативные акты; 2) обеспечить интероперабельность данных из онлайновой системы декларирования е-Неподкупность и из государственных и частных регистров; 3) установить тип электронной подписи и порядок ее выдачи субъектам декларирования. В свою очередь парламенту надлежало утвердить штатное расписание и организационную структуру НОП.

Только 28 августа 2017 года правительство утвердило Постановление №673 (вступило в

[33] 18 октября 2017 года вице-председатель НЦБК Кристина ЦЭРНЭ подала в отставку, уточнив, что одной из причин ее отставки было намерение депутатов дестабилизировать деятельность АВДППИ. Подробности можно узнать по следующей ссылке: http://www.jurnal.md/ro/social/2017/10/18/doc-vicedirectorul-centrului-anticoruptie-cristina-tarna-isi-da-demisia-cna-se-va-transforma-in-avocatul-businessmanilor/.
[34] См. заседание парламента, состоявшееся 2 ноября 2017 года. Доступно по ссылке: https://www.privesc.eu/arhiva/78663/Sedinta-Parlamentului-Republicii-Moldova-din-2-noiembrie-2017.
[35] Проект Регламента АВДППИ, вынесенный на публичные консультации 27 декабря 2017 года, доступен здесь: https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1795&t=/Serviciul-relatii-publice/Comunicate-de-presa/Regulamentul-privind-evaluarea-administrarea-si-valorificarea-bunurilor-infractionale-supus-consultarilor-publice.
[36] Больше подробностей можно узнать из ст. 4 ч. 1-2 Закона №48 об Агентстве по возмещению добытого преступным путем имущества, «Официальный монитор Республики Молдова», №155-161 ст. 251 от 19 мая 2017 года.
[37] Так называемый пакет законов о неподкупности включает Закон №132/2016 о Национальном органе по неподкупности, Закон №133/2016 о декларировании имущества и личных интересов и Закон №134/2016 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

силу 06.09.2017)[38], которым устанавливает: усиленную квалифицированную электронную подпись для подписания деклараций об имуществе и личных интересах в электронной форме и порядок выдачи электронной подписи государственными служащими, которые являются субъектам декларирования имущества и личных интересов. В соответствии с этим постановлением, электронные подписи будут выдаваться Государственным предприятием «Центр специальных телекоммуникаций» (ГП ЦСТ) в централизованном порядке и платно – 125 MDL за каждую подпись. Общие расходы по обеспечению всех субъектов декларирования (700000) электронными подписями, действительными в течение года, достигнут 8,76 млн. MDL. Эта сумма намного превышает совокупные бюджетные расходы (2891596 MDL)[39], связанные с услугами по оцифровке и обработке деклараций в течение всего периода деятельности НАК/НОП(2013-2017). Из пояснительной записки к Постановлению Правительства, неясно, почему правительство выбрало усиленную квалифицированную электронную подпись со сроком действия, равным одному году, которую будет выдавать ГП ЦСТ, а не рассмотрело и другие типы подписей, к примеру, мобильные, которые также сертифицированы ГП ЦСТ.

На основании предложения правительства о внесении поправок в бюджет на 2017 год (проект закона №316/2017) Государственной канцелярии выделили 9.8 млн. MDL на выдачу 70 000 государственным служащим электронных подписей со сроком действия, равным одному году. На 13 января 2018 года ЦСТ обработал 27 тыс. заявлений о выдаче электронных подписей. В то же время вопреки положениям Закона №132/2016 о Национальном органе по неподкупности, парламент еще не утвердил штатную численность и организационную структуру НОП, в то время как бюджет учреждения на 2018 год поддерживается в пределах, ранее выделенных для Национальной антикоррупционной комиссии (НАК). Проблемы, связанные с функционированием НОП, могут также возникнуть из-за противоречивых положений, касающихся вознаграждения инспекторов по неподкупности, содержащихся в действующей правовой базе по заработной плате в государственном секторе. На данный момент два разных закона регулируют порядок установления заработной платы для инспекторов по неподкупности. Это закон № 48 от 22 марта 2012 года о системе оплаты труда государственных служащих[40], который содержит положения об оплате государственных служащих со специальным статусом в НОП (статья 3), такие как инспекторы по неподкупности (см. Пункт 2 статьи 17 Закона 132 / 2016). Другой закон №. 355-XVI от 23.12.2005 г. о системе оплаты труда в бюджетной сфере[41] прямо оговаривает заработную плату инспекторов по неподкупности (статья 82). Если не будет выделено достаточно финансовых средств для приема на работу инспекторов в области неподкупности, то это чревато рисками для эффективного осуществления деятельности НОП в области контроля деклараций об имуществе и интересах.

Действие	***Сроки***	***Этап***
2.9. Национальный орган по неподкупности утвердит регламент, который прояснит методологию проверки деклараций о доходах и о конфликтах	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

[38] Постановление Правительства №673 от 28.08.2017, http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=371288&lang=2. Документ вынесли на публичные консультации – см. http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4152.
[39] Годовая стоимость услуг по оцифровке и обработке деклараций о доходах, собственности и интересах составила: 284 994 MDL в 2014 году, 798 600 MDL в 2015 году, 886 401,16 MDL в 2016 году и 921 600 MDL в 2017 году. Источник – база данных Агентства публичных закупок, http://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite.
[40] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=342642&lang=2
[41] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=315367&lang=2

интересов, а также обеспечит онлайновое функционирование системы декларирования и проверки, сделает доступной подачу электронных деклараций о доходах и интересах, обеспечит доступ общественности к декларациям		

НОП разработал предварительный проект методологии осуществления контроля имущества и личных интересов и соблюдения юридического режима конфликтов интересов, несовместимости и ограничений. Его однако еще не утвердили из-за затянувшегося процесса отбора руководства НОП. В настоящее время документ проходит процесс получения внутренних заключений, его должна утвердить недавно назначенная председатель НОП. Принимая во внимание последние заявления руководства НОП относительно процесса утверждения Методологии[42], вызывает обеспокоенность решение руководства НОП не публиковать Методологию после ее утверждения. Поскольку Методология является официальным документом, она подпадает под действие Закона о доступе к информации и подлежит обнародованию. В то же время для восстановления имиджа и доверия, которые были подорваны из-за затягивания процесса реорганизации, а также из-за переноса отрицательного имиджа от предыдущего учреждения к новому, важно, чтобы НОП продемонстрировал в своей деятельности высокий уровень прозрачности, открытость по отношению к гражданскому обществу и СМИ.

Кроме того, 1 января 2018 года запустили онлайновую систему подачи и проверок деклараций об имуществе и личных интересах (е-Неподкупность), через которую уже были поданы первые декларации об имуществе и интересах за 2017 год. Для своевременного запуска системы НОП разработал при содействии Всемирного банка пакет документов, необходимых для ее регистрации в Электронном регистре учета операторов персональных данных, в том числе Регламент Информационной системы е-Неподкупность. Также в ноябре-декабре 2017 года подготовку прошли лица, отвечающие в публичных учреждениях за сбор деклараций об имуществе и личных интересах, которым предстоит заполнять Электронный регистр субъектов декларирования имущества и личных интересов (Регистр), а затем выдавать электронные подписи и помогать субъектам декларирования заполнять декларации в режиме он-лайн. НОП также разработал и обнародовал на своей веб-странице два руководства. Одно рассчитано для сборщиков деклараций и посвящено заполнению Регистра, а другое рассчитано для субъектов декларирования и посвящено аспектам подачи декларации об имуществе и личных интересах в электронном формате. Первые декларации, поданные в соответствии с новой процедурой, уже обнародованы на портале www.declaratii.ani.md.

Действие	***Сроки***	***Этап***
2.10. Государственные учреждения разработают Отраслевые планы по борьбе с коррупцией в соответствии с положениями Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017–2020 годы	***Ноябрь***	***Начато но не выполнено***

План действий по внедрению Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с

[42] https://www.facebook.com/CPRMoldova/photos/a.603355459853261.1073741828.581144555407685/740259936162812/?type=3&theater

коррупцией на 2017–2020 годы (ПД НСНБК)[43] предусматривает утверждение 9 отраслевых планов по борьбе с коррупцией, которые должны принять ОЦПУ, подведомственные правительству и отвечающие за следующие сферы: таможенная деятельность, налоговая деятельность, государственные закупки, управление публичной собственностью и ее разгосударствление, здравоохранение и медицинское страхование, просвещение, агропромышленный сектор, обеспечение общественного порядка, охрана окружающей среды. Крайний срок для утверждения отраслевых планов, установленный в ПД НСНБК, – IV квартал 2017 года; этот срок превышает закрепленный в Дорожной карте. Своим Постановлением №676 от 29.08.2017 (в силе с 01.09.2017)[44] правительство утвердило механизм разработки и координации отраслевых и местных планов действий по борьбе с коррупцией на 2018-2020 годы. В частности, обозначены органы, отвечающие за партиципативную и инклюзивную разработку отраслевых антикоррупционных планов, а также за их дальнейшее внедрение. Наряду с этим утверждены типовые модели и инструкции по составлению отраслевых и местных планов по борьбе с коррупцией и ежеквартальных отчетов по мониторингу внедрения планов ответственными органами. В соответствии с Постановлением Правительства №676/2017, отраслевые и местные планы предстояло представить правительству на утверждение до 30 сентября 2017 года, а затем опубликовать на веб-сайтах соответствующих органов и НЦБК. К концу 2017 года только 6 отраслевых антикоррупционных планов из 9 запланированных вынесли на публичные консультации: в области общественного порядка и общественной безопасности[45], в области охраны окружающей среды[46], в налоговой области[47], в таможенной области[48], в области государственных закупок[49] и в области управления публичной собственностью и ее разгосударствления[50]. Из всех вынесенных на публичные консультации отраслевых антикоррупционных планов отметим план в таможенной области, который не соответствует типовой структуре, утвержденной для составления отраслевых антикоррупционных планов. В нем отсутствуют такие важные компоненты как описание проблемы, мониторинг и представление отчетов относительно прогресса, достигнутого в осуществлении мер. Аналогичным образом план в области окружающей среды не содержит компонент, посвященный мониторингу и представлению отчетов. По состоянию на 15 января 2018 года ни один из отраслевых антикоррупционных планов не был утвержден правительством.

Рекомендации:

Парламенту:

- Утвердить в окончательном чтении закон о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс, устранив нормы, которые не соответствуют заявленной цели проекта по повышению эффективности процедур гражданского судопроизводства;
- Внести изменения в законодательство и, таким образом, установить четкое правило о том, что ВСП рассматривает постановления ВСМ по дисциплинарным процедурам как по существу, так и по процедуре в соответствии со стандартами ЕСПЧ;
- Срочно утвердить предельную штатную численность и организационную структуру НОП.

Правительству и парламенту:

[43] Постановление Парламента № 56 от 30.03.2017 (в силе с 30.06.2017), http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=370789&lang=2
[44] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=371169&lang=2
[45] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4623.
[46] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4691.
[47] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4734.
[48] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4735.
[49] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4843. Публичные консультации по отраслевому антикоррупционному плану в области госзакупок начались 22.12.2017, а 17.01.2018 их продлили до 31 января 2018 года.
[50] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4792.

- Обеспечить надлежащие финансовые средства для функционирования НОП (дополнить бюджет учреждения на 2018 год), в том числе для улучшения технических условий деятельности;
- Удалить из правовой базы противоречивые положения, касающихся оплаты инспекторов по неподкупности;
- Обеспечить начало деятельности АВДППИ и отказаться от каких-либо изменений, способных поставить под угрозу эффективную деятельность АВДППИ.

Правительству:

- Утвердить уже вынесенные на публичные консультации отраслевые антикоррупционные планы с соблюдением требований насчет типовой структуры и содержания документов;
- Обеспечить функциональной Службы по предупреждению и борьбе с отмыванием денег предупреждения (СПБОД) и разработку предложений относительно гармонизации национального законодательства с нормами нового закона о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма.

Министерствам и независимым учреждениям:

- Министерству юстиции – усовершенствовать проект закона №428 о судебной системе для обеспечения эффективного отбора и продвижения судей на основе заслуг, обеспечения прозрачности ВСМ путем указания числа голосов в его постановлениях и четкого регулирования случаев проведения секретных заседаний, а также дополнить проект с тем, чтобы обеспечить функциональную независимость Судебной инспекции;
- Министерству юстиции – усовершенствовать проект закона №428 или разработать новый проект закона о внесении изменений в Закон №178 (дисциплинарная ответственность судей) путем упрощения и, соответственно, повышения эффективности механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности;
- НЦЗПД – усовершенствовать проект закона о режиме видеосредств, в частности, исключив нормы, обязывающие журналистов систематически требовать согласия субъекта данных, а также запрещающих использование видеосредств с помощью дронов, аэростатов или других технических и/или электронных устройств в черте земель сельских/городских населенных пунктов;
- НЦБК – обеспечить начало деятельности трех групп, которым поручено осуществлять мониторинг Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017–2020 годы;
- НОП – 1) незамедлительно отправить парламенту предложение о штатной численности НОП и утвердить организационную структуру НОП; 2) утвердить методологию осуществления контроля имущества и личных интересов и соблюдения юридического режима конфликтов интересов, несовместимости и ограничений; 3) запустить и провести качественный отбор инспекторов по неподкупности; 4) обеспечить функционирование электронной системы случайного распределения заявлений инспекторам по неподкупности;
- СПБОД – обеспечить прозрачный консультативный процесс разработки вторичных нормативных рамок для применения нового закона о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и новой Национальной стратегии по предупреждению и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма;
- Министерству просвещения, культуры и исследований, Министерству здравоохранения,

труда и социальной защиты, а также Министерству сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды – ускорить процесс разработки отраслевых антикоррупционных планов в области образования, здравоохранения и медицинского страхования, а также в агропромышленной сфере, и проведение публичных консультаций по ним.

3. Основные права и свободы

Обзор общих достижений

Из 9 действий, охваченных мониторингом, 5 выполнено без недоработок, а 4 начато но не выполнено.

Парламент создал Платформу парламентского контроля над внедрением Закона о предупреждении торговли людьми и борьбы с ней, а также выполненных в данной сфере действий. Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми разработал проекты Национальной стратегии о предупреждении ТЛ и борьбе с ней на 2018-2023 годы и Плана действий на 2018-2020 годы. Правительство утвердило План действий на 2017-2020 годы по внедрению Стратегии укрепления межэтнических отношений в Республике Молдова на 2017-2027 годы.

Стратегия развития гражданского общества на 2018-2020 годы была разработана, а 22 декабря 2017 года группа депутатов зарегистрировала проект в парламенте. Содержание окончательной версии по большому счету отражает рекомендации, сформулированные в рамках рабочей группы представителями гражданского общества. Вместе с тем, многие действия лишены бюджетной основы и были предусмотрены в пределах имеющихся средств. Рекомендуем утвердить документ как можно скорее и обеспечить бюджетную основу для действий, намеченных планом действий. Созданная парламентом рабочая группа по улучшению законодательства в области масс-медиа завершила разработку проектов нового Кодекса телевидения и радио и Концепции национальной политики в области масс-медиа на 2018-2025 годы. По документам должен начаться процесс публичных консультаций, а затем их должен будет утвердить парламент.

Некоторые действия вызывают немалую обеспокоенность. Реформа Национального центра по защите персональных данных (НЦЗПД) в предложенной версии наделяет учреждение, отвечающее за обеспечение защиты персональных данных, очень широкими полномочиями, но при этом не обеспечивается уравновешивание в процессе контроля его деятельности. Вызывает обеспокоенность порядок продвижения Министерством юстиции проекта закона по улучшению правовых рамок в области равенства и недискриминации. Проект не содержит ряд важных для данной сферы норм, которые вначале были включены в него Советом по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (СПЛДОР). Правительство одобрило проект Национального плана действий в области прав человека (НПДОПЧ) и передал его парламенту на утверждение. Документ необходимо усовершенствовать до его утверждения.

Обзор действий по отдельности

Действие	***Сроки***	***Этап***
3.1. Парламент утвердит Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (укрепление нормативных рамок, которые регламентируют деятельность и компетенции Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

равенства)		

Проект по изменению правовых рамок в области обеспечения принципа равенства и недискриминации был разработан СПЛДОР[51]. Он содержал ряд важных норм для повышения эффективности работы СПЛДОР и фактического обеспечения равенства и недискриминации, в том числе, предусматривал расширение списка критериев защиты, введение целого ряда ключевых определений в данной сфере, введение полномочия СПЛДОР по обращению в Конституционный суд и прямому применению правонарушительных санкций в случае фактов дискриминации, а также некоторые технические нормы для усовершенствования работы Совета. Проект разработали на основе проведенных оценок правовых и практических рамок обеспечения равенства и недискриминации в Республике Молдова, в том числе оценок, вынесенных Советом Европы

Хотя СПЛДОР еще собирал заключения по законопроекту, 22 ноября 2017 года Министерство юстиции обнародовало и представило для сбора заключений пересмотренную версию этого проекта (№450)[52]. По сравнению с версией, разработанной СПЛДОР, обнародованный Минюстом проект закона не содержит важные нормы, нацеленные на повышение эффективности деятельности СПЛДОР, а именно не предусматривает полномочие Совета обращаться в Конституционный суд и непосредственно применять правонарушительные санкции в случае фактов дискриминации. Кроме того, из списка общих критериев защиты исключили сексуальную ориентацию, также из документа исключили и некоторые важные определения.

Отметим нашу обеспокоенность насчет неясной процедуры проведения консультаций по законопроекту, который был разработан и предложен для консультаций Советом по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства в более совершенной версии, нежели версия, обнародованная затем Минюстом. Учитывая опыт утверждения Закона №121 (принят в 2012 году), крайне важно, чтобы законопроект, который попадет в парламент, был самого совершенного качества.

Принимая во внимание, что проект №450 еще находится в процессе доработки в Минюсте и не был утвержден парламентом, действию 3.1. присуждается оценка «начато но не выполнено».

Действие	***Сроки***	***Этап***
3.2. Парламент обеспечит разработку нового Кодекса о телевидении и радио	***Декабрь***	***Выполнено без недоработок***

Утверждение нового Кодекса о телевидении и радио – одна из задолженностей в области выполнения Дорожной карты по приоритетным реформам за март-июль 2016 года. После того, как в июле 2016 года в первом чтении утвердили новый Кодекс о телевидении и радио (проект закона №53 от 15.03.2015)[53] и три проекта закона (№125 от 02.04.2015; №218 от 22.05.2015 и №231 от 28.05.2015) о внесении изменений и дополнений в нынешний Кодекс

[51] Доступно здесь: http://egalitate.md/news-and-information/anunt-public/.
[52] Доступно здесь: http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/octombrie/PL_PD_221117.pdf.
[53] Проект закона № 53 от 15.03.2016 приняли в первом чтении 1 июля 2016 года, http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Q%2bsWLfvsLxU%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO

о телевидении и радио[54], было принято решение объединить все проекты и ко второму чтению доработать новый Кодекс о телевидении и радио, но до этого направить его Совету Европы, ОБСЕ и другими профильным международным структурам – для выработки своих заключений по документу. От этого намерения однако отказались, поскольку проект Кодекса о телевидении и радио (разработанный в 2011 году) устарел и не соответствует больше реалиям в сфере аудиовизуальных СМИ. 13 июня 2017 года распоряжением председателя парламента была создана рабочая группа по улучшению законодательства о СМИ и был утвержден Регламент об ее функционировании[55]. Рабочая группа, в которую вошли депутаты, эксперты в области масс-медиа, представители национальных вещательных организаций и гражданского общества, осуществляет деятельность при логистической поддержке, оказываемой в ходе совместного проекта Совета Европы, ЕС и Посольства США. В рамках рабочей группы создано 8 тематических подгрупп, в том числе подгруппа 1 «Разработка нового кодекса о телевидении и радио». 19 декабря 2017 года проект нового Кодекса телевидения и радио (его рабочее название – Кодекс аудиовизуальных медийных услуг Республики Молдова) был представлен в ходе заседания расширенной рабочей группы. Документ призван перенести в национальное законодательство Директиву 2010/13/ЕС и Европейского парламента и Совета от 10 марта 2010 года и ответить новым реалиям в области аудиовизуальных услуг[56]. Проект Кодекса обнародовали на веб-странице парламента, вместе с тем он не сопровождался объявлением об инициировании публичных дебатов[57]. В дальнейшем проект предстоит направить Венецианской комиссии для выработки заключения, а затем вынести на публичные дебаты. Принимая во внимание отрицательный опыт с затягиванием утверждения предыдущего проекта Кодекса о телевидении и радио, крайне важно, чтобы парламент не допустил более затягивания законодательного процесса, связанного с утверждением настоящего проекта.

Действие	***Сроки***	***Этап***
3.3. Парламент утвердит новый закон о Национальном центре по защите персональных данных и пересмотре смежного законодательства для прояснения полномочий и укрепления институционального потенциала	***Октябрь***	***Начато но не выполнено***

Национальный центр по защите персональных данных (НЦЗПД) разработал проекты законов о Национальном центре по защите персональных данных и о смежном законодательстве, которые вынес на публичные консультации в октябре 2017 года[58]. Цель проекта, по словам авторов, состоит в укреплении институционального и функционального потенциала НЦЗПД. Смежное законодательство, приобщенное к проекту, фактически переносит нормы Закона №133/2011 о защите персональных данных в новой версии. По утверждениям авторов инициативы, новый закон необходим, в частности, для переноса новой Директивы Европейского Союза о защите персональных данных (GPDR), которая в мае 2018 года должна вступить в силу для всех стран-членов ЕС[59].

[54] Три проекта о внесении дополнений и изменений в Кодекс о телевидении и радио утвердили в первом чтении 7 июля 2016 года, http://parlament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/2332/language/ro-RO/Default.aspx
[55] http://www.parliament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bieimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx.
[56] Заседание рабочей группы по улучшению законодательства в области масс-медиа, состоявшееся 19 декабря 2017 года, https://www.youtube.com/watch?v=OBUDKTcF40U.
[57] http://parlament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bieimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx.
[58] См. законопроекты, размещенные на официальной странице НЦЗПД: http://datepersonale.md/md/transp_consult/.
[59] С Директивой №2016/679 можно ознакомиться здесь: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679.

Реформа НЦЗПД амбициозная, но вызывает немалую обеспокоенность, так как наделяет учреждение, отвечающее за обеспечение защиты персональных данных, очень широкими полномочиями, но при этом не обеспечивается система сдерживания в процессе контроля его деятельности (checks and balances). В то же время, вопреки нормам новой Директивы ЕС, которая уже не будет предусматривать обязательную регистрацию лиц в качестве операторов персональных данных в обмен на внедрение такими операторами технических и организационных средств, необходимых для защиты данных, в соответствии с Директивой[60], НЦЗПД сохраняет в проекте данное полномочие[61]. Более того, целесообразность поправок, которые касаются отдельных полномочий НЦЗПД, по меньшей мере, спорная. Проект закона предусматривает возможность НЦЗПД вмешиваться в деятельность публичных органов и экономических агентов без наличия разумного подозрения либо процедуры судебного контроля для проверки мер по расследованию предполагаемых нарушений. Изменения к проекту устанавливают требования, выходящие за рамки цели, обозначенной авторами в пояснительной записке, так как предлагают, в том числе, изменение компетенции некоторых судебных органов (ВСП и ВСМ) в части, относящейся к обеспечению анонимности/обезличиванию судебных решений. Все эти изменения требуют тщательного анализа.

В октябре 2017 года инициативы НЦЗПД уже получили отрицательное заключение со стороны ВСМ, который указал на то, что Центр не наделен полномочием формулировать законодательные инициативы[62]. В этот же период свое заключение по законопроекту вынес и эксперт Совета Европы, он также сформулировал пакет рекомендаций по усовершенствованию документа. В частности, эксперт обратил внимание на то, что некоторые используемые в проекте определения не соответствуют общеевропейскому законодательству, проект предлагает исключить из закона «обработку персональных данных в ходе разведывательной (шпионской) и контрразведывательной деятельности». Также он указал на то, что процедура получения и урегулирования жалоб, предусмотренная проектом, вызывает серьезную обеспокоенность в плане эффективности[63].

Считаем крайне необходимым обеспечить широкие консультации по проектам закона о реформе в области защиты персональных данных в 2018 году до регистрации этих документов в парламенте с тем, чтобы устранить выявленные недостатки.

Из-за проблем, связанных с содержанием проекта, и из-за того, что его не утвердили до истечения срока действия Дорожной карты, действию 3.3. присуждается оценка «начато но не выполнено».

Действие	***Сроки***	***Этап***
3.4. Парламент обеспечит разработку Стратегии развития масс-медиа	***Декабрь***	***Выполнено без недоработок***

Ответственность за разработку Стратегии развития масс-медиа возложена на подгруппу 4,

[60] См. п. 22 и ст. 22 (1) Директивы № 2016/679.
[61] См. в частности изменения, предложенные к п. 2 законопроекта, доступные здесь: http://datepersonale.md/file/Proiecte%20legi/2017/Modificarea%20actelor%2028.09.17%2014.00.pdf.
[62] См. Постановления ВСМ №694/695-31 от 31 октября 2017 года, доступные здесь: http://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/31/694-31.pdf; http://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/31/695-31.pdf .
[63] Профильное заключение относительно соответствия законов, касающихся защиты персональных данных в Республике Молдова, Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Конвенция 108) и другим европейским стандартам, разработанное в 2017 году экспертами Совета Европы Марией Михаелиду (Maria Michaelidou) и Невеной Рузич (Nevena Ruzić).

которая входит в состав Рабочей группы по улучшению законодательства о СМИ, созданной 13 июня 2017 года распоряжением председателя парламента[37]. Поскольку не существует подобных документов, разработанных ранее, процесс работы над стратегией происходил медленнее. В процессе деятельности подгруппа 4 пришла к выводу, что необходимо заменить Стратегию на Концепцию национальной политики развития масс-медиа в Республике Молдова (2018-2025), которая обеспечит видение насчет порядка дальнейшего развития масс-медиа и станет ориентиром для разработки, утверждения и внедрения последовательных публичных политик в указанной сфере. По словам авторов концепции, она соответствует важнейшим европейским документам в данной области.

По замыслу Концепции, необходимо действовать в трех направлениях: 1) развитие достаточных и эффективных законодательных рамок, регулирующих деятельность масс-медиа и опирающихся на демократические принципы; 2) разработка достаточных и эффективных юридическо-экономических рамок для укрепления стабильности масс-медиа и ее редакционной независимости, в том числе за счет обеспечения лояльной конкуренции и благоприятной экономической среды; 3) постоянное укрепление профессионального уровня в медийной сфере. Концепцию предполагается претворить в жизнь в два этапа: первый этап – до 2020 года и второй этап – до 2025 года.

Проект Концепции представили на заседании расширенной рабочей группы, состоявшемся 19 декабря 2017 года. Ео обнародовали на веб-странице парламента, но он не сопровождался объявлением о начале публичных дебатов[64]. В дальнейшем важно, чтобы проект Концепции вынесли на публичные консультации и утвердили в как можно более сжатые сроки. Это позволит утвердить публичные политики, способные улучшить плачевное положение масс-медиа в Молдове, на которое указывают как национальные[65] и международные[66] мониторинговые отчеты, так и партнеры по развитию. Также крайне важным будет и финансовое обеспечение Концепции.

Действие	***Сроки***	***Этап***
3.5. Парламент обеспечит разработку Стратегии развития гражданского общества	***Декабрь***	***Выполнено без недоработок***

Новую Стратегию развития гражданского общества (2018-2020) разработали в течение 2016-2017 годов. Приоритеты стратегического документа служат продолжением усилий, начатых в ходе выполнения предыдущих стратегий развития гражданского общества. В документе органически отражаются 3 направления развития: участие гражданского общества в процессе принятия решений, финансовая устойчивость сектора, а также развитие активного гражданского духа и волонтерства. Проект новой стратегии был разработан в рамках партиципативного процесса межсекторальной рабочей группой (которая была разделена на три рабочие подгруппы с учетом общих целей стратегии) при содействии и при участии организаций гражданского общества, партнеров по развитию, правительства и парламента. С этой точки зрения процесс разработки документа был примером успешной практики привлечения гражданского общества к процессу принятия решений.

[64] http://parlament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bieimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx.
[65] Indicele situației mass-media din Republica Moldova în anul 2016 («Индекса положения масс-медиа Республики Молдова в 2016 году»), http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-situa%C8%9Biei-mass-media-ismm-din-republica-moldova-%C3%AEn-2016.
[66] Freedom of the Press 2017: Moldova, Freedom House report, https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/moldova.

30 ноября 2017 года парламент организовал заключительное рабочее заседание для доработки документа. Члены всех подгрупп встретились затем в ходе рабочих заседаний, чтобы предложить заключительные комментарии. Принимая во внимание, что сроки внедрения Стратегии истекали, ее внедрение перенесли на 2018-2020 годы. 14 декабря 2017 года эксперт, который способствовал организации рабочих подгрупп, направил представителям парламента заключительные комментарии, а 22 декабря 2017 года группа депутатов зарегистрировала проект в парламенте[67].

Содержание итогового документа по большому счету отражает рекомендации, сформулированные в рамках рабочей группы представителями гражданского общества. Вместе с тем, многие действия лишены бюджетной основы и были предусмотрены в пределах имеющихся средств. Это чревато рисками для внедрения тех запланированных действий, которые нуждаются в финансовом покрытии.

Принимая во внимание содержание стратегии на момент регистрации проекта в парламенте и тот факт, что действие сформулировано как «обеспечение разработки стратегии», но при этом не указано и ее утверждение, то действию 3.5. присуждается оценка «выполняется без недостатков». Рекомендуем парламенту как можно скорее утвердить стратегию в зарегистрированной редакции.

Действие	***Сроки***	***Этап***
3.6. Парламент примет Постановление об утверждении Национального плана действий в области прав человека (НПДОПЧ) на 2017-2021 годы	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

Приказом министра юстиции №1056 от 18 ноября 2016 года была создана Рабочая группа по разработке НПДОПЧ. В силу сложности процесса разработки документа рабочую группу разделили на 5 тематических рабочих подгрупп, сформированных в зависимости от сфер, в которых необходимы вмешательства, и исходя из характера рекомендаций, сформулированных через международные механизмы мониторинга прав человека. Письмом №07/6550 от 20 июня 2017 года Министерство юстиции направило документ для разработки заключений и проведения публичных консультаций[68], но выделило только 7 дней на передачу заключений/мнений по проекту. Затем в связи с институциональным перестановками, предпринятыми в контексте реформы центрального публичного управления, своим письмом №07/11482 от 16 октября 2017 года Минюст потребовал от публичных учреждений представить по проекту НПДОПЧ повторные заключения в соответствие с новыми институциональными компетенциями и полномочиями, но не передал проект и другим заинтересованным сторонам гражданского общества и не обнародовал обобщение рекомендаций, поступивших от гражданского общества и публичных властей насчет версии НПДОПЧ, разработанной в июне 2017 года.

7 ноября 2017 года правительство утвердило проект НПДОПЧ. Принимая во внимание, что процесс разработки проекта затянулся, были пересмотрены и сроки внедрения НПДОПЧ.

Документ содержит действия, предусмотренные на 2018-2022 годы. Их цель – упростить доступ к правосудию, обеспечить свободу слова, продвижение равенства, защиту прав людей с ограниченными возможностями, людей из населенных пунктов приднестровского

[67] http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/4044/language/ro-RO/Default.aspx
[68] Доступно здесь: http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192 (№410)

региона, представителей национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств. Кроме того, ключевые направления НПДОПЧ касаются гармонизации правовых рамок с международными стандартами, защиты от дискриминации, борьбы с насилием в семье, упрощения доступа к качественным медицинским услугам и качественному образованию, неуклонного повышения уровня занятости за счет предоставления возможностей для трудоустройства и т. д. Вместе с тем, в документе не прописан эффективный механизм институционального планирования и институциональной координации, он не предусматривал критерии внедрения, а большинство действий были предусмотрены «в пределах утвержденных бюджетных ассигнований».

10 ноября 2017 года группа представителей гражданского общества выступила с Открытым обращением об обеспечении прозрачности и инклюзивности процесса утверждения парламентом Республики Молдова НПДОПЧ на 2018-2022 годы. Организации, подписавшие обращение, считают, что после систематизации результатов деятельности рабочих подгрупп проект, представленный Министерством юстиции, все же не охватывал наиважнейшие области для национальной политики в сфере прав человека, а именно: предупреждение пыток и бесчеловечного обращения в психиатрических учреждениях и борьбу с этим явлением; контроль и предупреждение неинфекционных заболеваний; существующее неравенство в реализации уязвимыми и обездоленными группам, в том числе сельскими жителями, своих экономических, социальных и культурных прав, включая право на образование и медицинское обслуживание. Организации, подписавшие обращение, потребовали обеспечить проведение профильной парламентской комиссией подлинных и прозрачных публичных консультаций по проекту НПДОПЧ.

Стоит отметить тот факт, что 1 декабря 2017 года Минюст направил на публичные консультации проект Постановления Правительства о Национальном совете по правам человека и Постоянном секретариате по правам человека[69] для создания необходимого механизма по мониторингу внедрения действий, предусмотренных НПДОПЧ на следующие пять лет. Принимая во внимание, что в Дорожной карте содержится формулировка «документ, утвержденный парламентом», а также необходимость гармонизировать документ, действию 3.6. присуждается оценка «начато но не выполнено».

Действие	***Сроки***	***Этап***
3.7. Парламент создаст специальную комиссию по контролю и надзору прогресса в деле борьбы с торговлей людьми	***Октябрь***	***Выполнено без недоработок***

Судя по информации, предоставленной парламентом, 18 октября 2017 года тему предупреждения торговли людьми (ТЛ) и борьбы с ней обсудили на платформе парламентского контроля над внедрением законодательства в области предупреждения торговли людьми и борьбы с ней[70]. Цель заседания состояла в том, чтобы инициировать парламентский контроль над внедрением законодательства в области предупреждения ТЛ и борьбы с ней. Заседание провел председатель парламента, а в нем приняли участие депутаты профильных комиссий, председатель, вице-председатели и другие члены Национального комитета по борьбе с ТЛ и партнеры по развитию. В рамках заседания были

[69] Доступно здесь: http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/decembrie/Proiect_Consiliul_pt_Drepturile_Omului_i_Secretariatul_Permanent.pdf
[70] Доступно здесь: http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/3424/Page/29/language/ro-RO/Default.aspx

обозначены достижения и вызовы в данной сфере как в плане расследования и уголовного преследования дел, связанных с ТЛ, так и в плане предупреждения ТЛ, оказания помощи жертвам и защиты жертв, потенциальных жертв и очевидцев ТЛ (аспекты, которым надлежит уделять особое внимание).

Распоряжением председателя парламента DDP/C-1 №6 от 1 ноября 2017 года[71] была создана Парламентская платформа по парламентскому контролю над исполнением Закона о предупреждении и пресечении торговли людьми и выполненных в этой сфере действий. В данную платформу входят председатель парламента, председатели четырех профильных парламентских комиссий: Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету, Комиссии по правам человека и межэтническим отношениям, Комиссии по внешней политике и европейской интеграции, Комиссии по национальной безопасности, обороне и общественному порядку. В зависимости от повестки дня в заседаниях Платформы будут участвовать представители Национального комитета по борьбе с ТЛ, неправительственных организаций и международных организаций, у которых есть представительства в Республике Молдова.

Действию 3.7. присуждена оценка «выполняется без недостатков», поскольку подобную комиссию/платформу утвердили и она собралась на первое рабочее заседание до истечения срока Дорожной карты. При этом отметим, что данное действие носит технический и простой характер, поэтому неясно, зачем его включили в такой документ, если оно сформулировано и трактуется властями строго применительно к созданию комиссии и не оказывает какого-либо специфического воздействия.

Действие	***Сроки***	***Этап***
3.8. Правительство одобрит Постановление об утверждении Национальной стратегии по предотвращению торговли людьми и борьбе с ней на 2017-2022 годы и Плана действий на 2017-2022 годы	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

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

18 января 2017 года была инициирована процедура публичных консультаций по данному проекту[72]. Однако, по информации, полученной от представителей ПС НКБТЛ, в связи с реформой правительства, проведенной в 2017 году, доработать проект оказалось невозможным. До 31 декабря 2017 года деятельность в указанной сфере происходила на основании Пакета мер по осуществлению приоритетных действий в области предупреждения торговли людьми и борьбы с ней[73], который был утвержден распоряжением

[71] Доступно здесь: http://crjm.org/wp-content/uploads/2018/01/17-11-01-File-Platforma-Parl-anti-trafficking.pdf
[72] Доступно здесь: http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=101&id=845&t=/Transparenta/ANUNT-privind-initierea-procesului-de-consultare-a-proiectului-Hotararii-de-Guvern-cu-privire-la-aprobarea-Strategiei-nationale-de-prevenire-si-combatere-a-traficului-de-fiinte-umane-pentru-anii-2017-2022-a-Planului-de-actiuni-privind-realizarea-Strategiei-nationale-de-prevenire-si-combatere-a-traficului-de-fiinte-umane-pentru-anii-2017-2019-a-Tabelului-prevederilor-Conventiei-Consiliului-Europei-privind-lupta-impotriva-traficului-de-fiinte-umane-si-a-altor-instrumente-internationale-ratificate-de-catre-Republica-Moldova-si-a-indicatorilor-de-monitorizare-a-acestor-prevederi
[73] Доступно здесь: http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=101&id=963&t=/Transparenta/Set-de-masuri-privind-realizarea-actiunilor-prioritare-in-domeniul-prevenirii-i-combaterii-traficului-de-fiinte-umane-pana-la-31-decembrie-2017

премьер-министра №24-04-6083 от 04.08.2017.

29 ноября 2017 года[74] представители центральных публичных органов, наделенных компетенциями в области оказания помощи жертвам ТЛ, защиты жертв ТЛ, предупреждения ТЛ и борьбы с ней, а также партнеры по развитию собрались на рабочее заседание, организованное ПС НКБТЛ. В его ходе были представлены проекты Национальной стратегии о предупреждении торговли людьми и борьбе с ней на 2018-2023 годы и Плана действий на 2018-2020 годы в целях внедрения Стратегии. Затем были обсуждены изменения, внесенные в эти документы политик в результате мероприятий рабочих групп, состоявшихся 20 и 24 ноября 2017 года.

В этом смысле 10 января 2018 года ПС НКБТЛ передал Министерству иностранных дел и европейской интеграции (МИДЕИ) проекты Национальной стратегии о предупреждении ТЛ и борьбе с ней на 2018-2023 годы и Плана действий на 2018-2020 годы[75]. Исходя из своих функциональных компетенций МИДЕИ должно было направить этот документ политик всем заинтересованным учреждениям на согласование.

Стоит отметить усилия национальных властей по разработке такого важного для нашей страны проекта, принимая во внимание, что последний отчет Государственного департамента США о ситуации в области торговли людьми за 2017 год[76] предусматривает пакет важных рекомендаций, нацеленных на повышение эффективности национальной политики в области предупреждения ТЛ и борьбы с ней. Также в отчете говорилось, что позиция Республики Молдова снижается до уровня Tier 2 Watch List[77] (рейтинг, разработанный Госдепартаментом США). Тот факт, что Республика Молдова находится на таком уровне, обязывает власти страны принимать более решительные меры для того, чтобы подняться на более высокие позиции в указанном рейтинге. Следовательно, мы рекомендуем утвердить указанный проект своевременно и с учетом поступивших от зарубежных экспертов рекомендаций.

Действию 3.8. присуждается оценка «начато но не выполнено», поскольку проект находится в процессе доработки и не был утвержден до завершения срока Дорожной карты.

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

Проект Постановления Правительства «Об утверждении Плана действий на 2017-2020 годы по внедрению Стратегии укрепления межэтнических отношений в Республике Молдова на 2017-2027 годы» был разработан Бюро межэтнических отношений и был утвержден правительством 15 ноября 2017 года[78], а 8 декабря 2017 года соответствующее правительственное постановление опубликовали в «Официальном мониторе».

План действий призван содействовать внедрению Стратегии укрепления межэтнических

[74] Доступно здесь: http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=94&id=1016&t=/Presa/Stiri-si-Evenimente/edinta-Grupului-tehnic-coordonator-al-Secretariatului-permanent-al-CN-CTFU
[75] Доступно здесь: http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=101&id=1036&t=/Transparenta/Proiectul-Hotararii-Guvernului-cu-privire-la-aprobarea-Strategiei-nationale-de-prevenire-si-combatere-a-traficului-de-fiinte-umane-pentru-anii-2018-2023-i-al-Planului-de-actiuni-pentru-anii-2018-2020-in-vederea-implementarii-Strategiei-nationale
[76] Доступно здесь: http://www.antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=94&id=949&t=/Presa/Stiri-si-Evenimente/Raportul-Departamentului-de-Stat-al-SUA-privind-situatia-traficului-de-persoane-editia-2017/
[77] Доступно здесь: https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/271117.htm
[78] Доступно здесь: http://www.bri.gov.md/index.php?pag=proiecte&opa=view&id=84&start=&l

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

Принимая во внимание утверждение Плана действий и его качество, действию 3.9. присуждается оценка «выполнено без недоработок».

Рекомендации:

Парламенту:

- Утвердить стратегию развития гражданского общества на 2018-2020 годы и обеспечить бюджетную поддержку для действий, запланированных в плане действий;
- Усовершенствовать проект НПДОПЧ на 2018-2021 годы и утвердить его как можно скорее;
- Обеспечить честный и ускоренный законодательный процесс для утверждения Кодекса аудиовизуальных медийных услуг Республики Молдова и Концепции национальной политики развития масс-медиа в Республике Молдова (2018-2025).

Правительству, министерствам и независимым учреждениям:

- Правительству – изыскать необходимые финансовые ресурсы для внедрения Концепции национальной политики развития масс-медиа в Республике Молдова (2018-2025), в том числе обратившись к помощи доноров;
- Правительству и НЦЗПД – до начала процедур регистрации проекта в парламенте обеспечить проведение широких консультаций по проектам закона о реформе в области защиты персональных данных и привлечь к ним представителей органов власти, судебной системы, организаций гражданского общества и СМИ;
- Министерству юстиции – усовершенствовать проект закона №450 о пересмотре нормативных рамок о недискриминации и обеспечении равенства, в том числе включив в него полномочие СПЛДОР обращаться в Конституционный суд и непосредственно применять правонарушительные санкции;
- Министерству иностранных дел и европейской интеграции – обеспечить прозрачный процесс консультаций, а также процесс доработки проектов Национальной стратегии о предупреждении торговли людьми и борьбе с ней на 2018-2023 годы и Плана действий на 2018-2020 годы для их дальнейшей передачи в ближайшее время правительству на рассмотрение.

4. Управление в банковско-финансовом секторе

Обзор общих достижений

Из 8 действий, охваченных мониторингом, 6 выполнено без недоработок, одно – с недоработками, а одно начато но не выполнено.

В главе «*Управление в банковско-финансовом секторе*» Дорожная карта по программе приоритетных реформ предлагает пакет мер, которые характеризуют процесс реформы, начатой в банковско-финансовом секторе. В качестве срока выполнения обозначен конец 2017 года. В общих чертах эти действия предполагают утверждение законодательных актов в ряде специфических для финансовой среды сферах, таких как банковский сектор, небанковский финансовый сектор или финансовая отчетность и аудит. В частности действия нацелены на разблокирование ситуации в том, что касается приобретения пакетов акций в крупнейших банках сектора и в ряде страховых компаний, гармонизацию некоторых законодательных актов с Национальным планом действий по внедрению Соглашения об ассоциации[79] и активизацию процесса расследования краж, совершенных в банковском секторе.

Из 8 действий, предложенных для внедрения, подавляющее большинство выполнено в установленные сроки. В то же время хотя одно из действий остается невыполненным, а точнее инициировано, но не осуществлено, оно представляет скорее технический этап для приведения нынешнего банковского законодательства в соответствие с новым законом о деятельности банков, соответственно завершение указанного действия – вопрос времени, так как принципиальное согласие уже достигнуто. В то же время, хотя мы считаем выполненным действие, предусматривающее создание меж-институциональной платформы по мониторингу и государственному контролю над расследованием банковской кражи, оно выполнено с огромными недостатками, следовательно, платформа была создана теоретически и в прямом смысле, но другие действия не были предприняты.

Более того, хотя расследование банковских краж и возвращение похищенных активов остаются другим важным действием в повестке властей, а также являются условием, выдвинутым партнерами по развитию, результаты в этом отношении еще заставляют себя ждать. Спустя три года после совершения краж из нескольких банков особых подвижек в расследовании, проводимом в отношении причастных, и в возвращении причиненного ущерба пока нет. Хотя следствие проводится как на внутреннем, так и на внешнем планах, процесс происходит медленно, а это оставляет место для спекуляций и толкований насчет действительного «желания» властей пролить свет на этот случай, который представляет повышенный интерес для общества. Единственный примечательный элемент последних месяцев – опубликование обобщения второго отчета компании «Kroll», который подтверждает причастность группы Шора в мошеннический процесс предоставления кредитов, а также применение изощренных механизмов отмывания денег. Также отчет ясно указывает на то, что со стороны группы Шора были предприняты согласованные и хронологически последовательные действия, цель которых состояла в установлении полного контроля над тремя банками и похищении финансовых средств из них. Чтобы не нарушать ход следствия, отчет «Kroll 2» не будет обнародован, а его передадут следственным органам. Таким образом, независимо от наличия расследования, проведенного компанией «Kroll», успех в плане возвращения похищенных средств будет самым прямым образом зависеть от способности национальных органов по уголовному

[79] Национальный план действий по внедрению Соглашения об ассоциации Республики Молдова – Европейский союз на 2017-2019 годы, http://dcfta.md/uploads/0/images/large/plan-de-actiuni-ru.pdf

преследованию предъявить обвинение в судебной инстанции.

Обзор действий по отдельности

Действие	*Сроки*	*Этап*
4.1. Парламент утвердит новый Закон о деятельности банков	***Ноябрь***	***Выполнено без недоработок***

Один из главнейших этапов реформирования банковского сектора связан с переносом в национальное законодательство положений III Базельского стандарта в области банковского лицензирования, регламентирования и надзора. Перенос новых стандартов вытекает как из обязательств, взятых при подписании Соглашения об ассоциации с ЕС, так и из необходимости реструктуризировать порядок деятельности отечественных коммерческих банков. III Базельский стандарт перенесли в национальное законодательство посредством новых законодательных рамок, сопутствующих банковской деятельности, а именно посредством Закона о деятельности банков[80], который парламент принял в окончательном чтении в ходе состоявшегося 6 октября 2017 года заседания. Автор проекта закона и смежных нормативных актов – НБМ, который опирался на содействие Национального банка Румынии и Центробанка Голландии, предоставленного в рамках проекта Twinning[81], финансируемого ЕС.

Таким образом, Закон о деятельности банков не что иное как выполнение обязательств, взятых нашей страной, а именно он представляет собой перенос в национальное законодательство положений европейских нормативных рамок в области банковского законодательства – пакет CRD IV/CRR[82]. Во-вторых, цель указанного нормативного акта – укрепить законодательные рамки, применимые к банкам, не только в процессе пруденциального надзора, в частности, капитала, менеджмента рисков или качества активов. Он идет гораздо дальше и охватывает аспекты корпоративного управления, режима санкций или качества состава акционеров и менеджеров – ключевых элементов, которые, кстати говоря, оказались проблемными в нашей стране. Не в последнюю очередь новые требования направлены на улучшение потенциала банковского сектора поглощать шоки и возможные потери благодаря более высокому уровню менеджмента рисков и в условиях прочного корпоративного управления.

В то же время с помощью инструментов надзора и повышения ответственности закон преследует цель предупредить возможные новые кражи или манипулирующие действия в банковском секторе. Необходимость повысить ответственность банков, менеджеров и акционеров за осуществляемую деятельность и за результаты деятельности представляет собой общий подход на мировом уровне, а Республика Молдова не может более оставаться в стороне. В этих условиях новые законодательные рамки, регламентирующие банковский сектор, могут дать надежду на то, что случаи, подобные произошедшим в 2014-2015 годы, не повторятся. Стоит отметить в этой связи, что старый закон, то есть Закон о финансовых учреждениях, в который поправки и изменения вносили десятки раз, доказал свои пределы и уже не в состоянии гарантировать здоровую банковскую среду. Но и так ответственность

[80] Закон №202 о деятельности банков от 6 октября 2017 года
[81] Проект Twinning «Укрепление потенциала НБМ в области банковского регулирования и надзора в контексте требований Европейского союза»
[82] CRD IV – Директива 2013/36/ЕС о доступе к деятельности кредитных организаций и пруденциальном надзоре за кредитными организациями и инвестиционными компаниями, вносящая изменения в Директиву 2002/87/ЕС и отменяющая Директиву 2006/48/ЕС и Директиву 2006/49/ЕС. CRR – Регламент №575/2013 о пруденциальных требованиях к кредитным организациям и инвестиционным фирмам и об изменении Регламента (ЕС) №648/2012.

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

В то же время, хотя в качестве срока вступления в силу закона было обозначено 1 января 2018 года, у банков в распоряжении будет три года (до 2020 года), чтобы подчиниться новым правилам. Кроме того, этот законодательный акт подменяет подавляющее большинство норм Закона о финансовых учреждениях[83] и оставляет в силе только главы, касающиеся мер по оздоровлению, а именно процедуру добровольной и принудительной ликвидации банка. В конечном счете, принимая во внимание, что принятый в окончательном чтении нормативный акт без искажения переносит в отечественное законодательство самый передовой и положительный европейский опыт, сопутствующий банковской деятельности, и благодаря тому, что процесс утверждения был завершен в установленные сроки, констатируем, что данное действие выполнено без недоработок.

Действие	***Сроки***	***Этап***
4.2. Парламент утвердит пакет законов о внесении изменений и дополнений в законодательство (смежное законодательство) в соответствии с новым Законом о деятельности банков	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

Утверждение нового банковского закона (действие 4.1) предполагает масштабный процесс пересмотра смежного законодательства, а также гармонизацию целого ряда нормативных актов, изданных НБМ. Чтобы привести второстепенное законодательство в соответствие с Законом о деятельности банков[84], НБМ разработал проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Его цель – согласовать все законодательные акты, сопутствующие деятельности банков, с новыми понятиями и нормами. Так, предстоит внести изменения и дополнения в целый ряд законодательных актов. Самые важные среди них – Закон об НБМ[85], Закон об оздоровлении банков и банковской резолюции[86], Закон об акционерных обществах[87]. Процесс консультаций с заинтересованными лицами, государственными органами и учреждениями начался в августе 2017 года, затем проект предстояло доработать, а потом направить правительству на утверждение и на передачу парламенту. Хотя действие осталось невыполненным до конца 2017 года, отметим, что оно представляет собой скорее технический этап, который относится строго к повестке правительства и парламента, а принципиальное согласие уже было достигнуто при утверждении основного закона. Вместе с тем, считаем целесообразным ускорить процесс утверждения данного законопроекта, чтобы в разумные сроки устранить все несостыковки и двусмысленные толкования, которые могут чинить препятствия для процесса банковского надзора и регулирования.

[83] Закон № 550 о финансовых учреждениях от 21.07.1995.
[84] Закон №202 о деятельности банков от 6 октября 2017 года
[85] Закон №548 о Национальном банке Молдовы от 21.07.1995
[86] Закон №232 об оздоровлении банков и банковской резолюции от 03.10.2016
[87] Закон №1134 об акционерных обществах от 02.04.1997

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

Комплексный процесс реструктуризации участий в уставном капитале многих банков и страховых компаний путем исключения акционеров, не соответствующих требованиям качества, которые установлены регулятором, привел к целому ряду значительных проблем в плане применения закона, а также к другим сопутствующим рискам. Так, после блокирования пакетов акций в первых двух крупнейших банках сектора (КБ «Moldindconbank», КБ «Moldova-Agroindbank») процесс отчуждения зашел в тупик из-за отсутствия подробной процедуры аннулирования, выпуска и продажи этих акций. Для разблокирования процесса была зарегистрирована инициатива о внесении изменений и дополнений в Закон о рынке капитала[88] и Закон о финансовых учреждениях. Проект четко устанавливает этапы продажи новых выпущенных акций, критерии установления цены, сроки продажи и условия их продления, а также порядок выплаты компенсаций бывшим акционерам.

Также для исключения риска декапитализации банка в результате аннулирования акций, срок отчуждения которых истек, внесенные поправки предлагают продлевать каждый трехмесячный срок не более трех раз – каждый раз не более чем на три месяца. Таким образом, цель состоит в выкупе банком непроданных акций с одновременным сокращением капитала и выплатой компенсаций исключенным акционерам. Эти меры призваны устранить препятствия, отмечавшиеся в случае акций КБ «Moldindconbank» и КБ «Moldova-Agroindbank», которые были выставлены на продажу и которые не соответствовали всем предварительным условиям, чтобы привлечь стратегических инвесторов «хорошего качества».

В то же время, учитывая ограниченный интерес со стороны потенциальных инвесторов и возможность того, что истекут и уже продленные сроки, в качестве промежуточной меры было предложено, чтобы акции переходили к государству с их дальнейшей продажей стратегическому инвестору. В этом смысле наряду с проектом закона об отчуждении акций банков были предложены и поправки к Закону об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении[89] для того, чтобы обеспечить правовые рамки, необходимые для участия государства в процессе продажи. Данный механизм следует использовать только в случае банков системного значения, определенных как таковые Национальным комитетом по финансовой стабильности (НКФС) на основании решения правительства. Хотя перечисленные изменения призваны обеспечить финансовую стабильность и защитить интересы вкладчиков, тем не менее, участие государства в деятельности некоторых частных банков дает основания для беспокойства, особенно принимая во внимание опыт с банком «Banca de Economii». Таким образом, важно обеспечить прозрачный (насколько это возможно) порядок управления этими банками, механизм установления конечной цены на акции, которую надлежит заплатить государству, а также весь процесс продажи.

[88] Закон №171 о рынке капитала от 11.07.2012
[89] Закон №121 об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении от 05.05.2007

Оба законопроекта приняты парламентом в окончательном чтении в ходе заседания, которое состоялось 15 декабря 2017 года, и вступили в силу с момента опубликования.

Действие	***Сроки***	***Этап***
4.4. Парламент утвердит Закон о небанковских кредитных организациях	***Декабрь***	***Выполнено без недоработок***

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

Более того, принимая во внимание также взаимодействие сектора микрокредитования с банковским с точки зрения сохранения финансовой стабильности, важно четко установить роль НКФР не только в плане *«мониторинга»* небанковского финансового сектора, но в плане фактического *«надзора»* за ним. Так, законопроект предлагает понятие *«небанковские кредитные организации»* для всех профессиональных структур, занимающихся кредитной деятельностью без права привлекать депозиты от населения и фирм. Также устанавливаются правила и в том, что касается минимального уровня уставного и собственного капитала, четко установлены запрещенные виды деятельности (привлечение депозитов), требования к администраторам или обязательное осуществление финансового аудита.

Для дополнения нынешних законодательных рамок перечисленными нормами в НКФР пересмотрела течение 2017 года проект закона о небанковских кредитных организациях, предложенный ранее, а также весь процесс консультаций и получения заключений, таким образом, чтобы в рамках процесса принятия решений в итоге удалось заручиться по документу консенсуса со стороны всех причастных сторон. На заседании парламента, состоявшемся 22 декабря 2017 года, проект приняли в окончательном чтении. В силу он вступит спустя 9 месяцев со дня опубликования.

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

По примеру процедуры отчуждения участий, которыми владеют без соблюдения требований о качестве акционеров, утвержденному для банков в рамках действия 4.3, аналогичные поправки предложили и для сферы страхования. Так, НКФР разработала и предложила для

утверждения проект закона о внесении изменений и дополнений в Закон о страховании[90], а именно дополнение статьи 29, касающейся существенного участия (существенные акционеры или лица, оказывающее существенное влияние на управление страховщика/перестраховщика). Внесенные изменения призваны дополнить процедуру аннулирования, выпуска и продажи участий, которыми владеют без соблюдения требований о качестве акционеров в капитале страховщика/перестраховщика, критериями об установлении цены на акции, сроками продажи и условиями продления, а также порядком выплаты компенсаций бывшим акционерам. Кроме того, Закон о страховании дополняется нормами, аналогичными закрепленным в Законе о финансовых учреждениях, согласно которым лица, в отношении которых применялись запретительные меры, уже не могут прямым или косвенным образом владеть новыми акциями соответствующего страховщика/перестраховщика, а также других страховщиков/перестраховщиков. Проект закона утвердили в окончательном чтении в ходе состоявшегося 23 ноября 2017 года заседания парламента и он вступает в силу с момента опубликования.

Действие	***Сроки***	***Этап***
4.6. Парламент утвердит новый Закон о бухгалтерском учете, в который будут перенесены директивы ЕС 2017-2022	***Декабрь***	***Выполнено без недоработок***

Для гармонизации национальных законодательных рамок с европейской практикой в области финансовой отчетности и ведения бухгалтерского учета Министерство финансов разработало и продвигало проект нового закона о бухгалтерском учете. Он обеспечивает перенос в отечественное законодательство Директивы 2013/34/ЕС[91] и Регламента №1606/2002[92], а также выполнение некоторых обязательств, закрепленных в Соглашении об ассоциации с ЕС. Цель нового закона – установить правовые рамки, общие требования и механизм регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в Республике Молдова в соответствии с нормами и практикой ЕС. В то же время положения данного закона распространяются на различные виды структур за исключением бюджетных, которые подразделяются на четыре группы (микро-, малые, средние и крупные) на основе целого ряда критериев как то доход от продаж, совокупный объем активов и численность работников. Кроме того, принимая во внимание необходимость установить эквивалент в национальной валюте для порогов, предусмотренных в европейской директиве, и возможность их корректировки на +/- 5%, определенные критерии уменьшили, учитывая при этом и масштаб отечественных хозяйствующих субъектов по отношению к осуществляющим деятельность в ЕС.

Другой важный аспект нового закона о бухгалтерском учете состоит в том, что он вносит ясность насчет субъектов публичного интереса и определяет для них отдельные требования насчет финансовой отчетности. Таким образом, субъектами интереса будут считаться субъекты, ценные бумаги которых допущены к торгам на регулируемом рынке; финансовые учреждения, страховые общества, негосударственные пенсионные фонды либо компании, в

[90] Закон № 407 о страховании от 21.12.2006
[91] Директива 2013/34/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 года о ежегодной финансовой отчетности, консолидированной финансовой отчетности и связанных с ними отчетах определенных типов компаний
[92] Регламент (ЕС) №1606/2002 Европейского парламента и Совета от 19 июля 2002 года о применении международных стандартов финансовой отчетности

уставном капитале которой доля государства превышает 50 процентов. На состоявшемся 15 декабря заседании парламента законопроект приняли в окончательном чтении. В силу он вступит на год позже – с 1 января 2019 года[93].

Действие	*Сроки*	*Этап*
4.7. Парламент утвердит новый Закон об аудите финансовых ситуаций, в который будут перенесены директивы ЕС	***Декабрь***	***Выполнено без недоработок***

Подписав Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, Республика Молдова взяла на себя обязательство перенести в национальное законодательство нормы общеевропейского законодательства в области корпоративной финансовой отчетности. Для выполнения этого обязательства Министерство финансов разработало проект нового закона об аудите финансовых отчетов. Он переносит, в частности, нормы Директивы 2006/43/ЕС[94] по обязательному аудиту годовой и консолидированной отчетности, а также дополняет реформу общих рамок финансовой отчетности после утверждения нового закона о бухгалтерском учете (действие 4.8 Дорожной карты).

Основные нормы нового закона направлены на обеспечение профессиональной компетенции и расширение профессиональных требований к лицам, занимающимся аудиторской деятельностью, устанавливают новую процедуру регистрации аудиторов и субъектов аудита, закрепляет новые требования прозрачности к процедуру отчетности, а также на укрепление качества аудита путем определения эффективных систем расследования и применения санкций. Кроме того, для субъектов публичного интереса становится обязательным создание *комитета по аудиту,* состоящего из не менее трех членов, в отношении которых применяются особые требования насчет независимости от аудитируемого общества. В таких условиях на комитет по аудиту возлагается ответственность за информирование совета субъекта публичного интереса о результатах аудита, проведение мониторинга процесса финансовой отчетности и эффективности системы внутреннего контроля, за менеджмент рисков и за независимость субъекта аудита. Наряду с этим комитет по аудиту рекомендует субъект, который должен провести аудит, и осуществляет мониторинг процедуры отбора. На состоявшемся 15 декабря 2017 года заседании парламента проект закона утвердили в окончательном чтении и он вступит в силу годом позже – с 1 января 2019 года[95].

Действие	*Сроки*	*Этап*
4.8. Правительство и парламент создадут межинституциональную платформу (в которую войдут, в том числе, НБМ, Генпрокуратура, НКФР и пр.) для мониторинга и контроля государством процесса расследования банковской кражи и возвращения похищенных	***Сентябрь***	***Выполнено с недоработками***

[93] Закон №287 о бухгалтерском учете и финансовой отчетности от 15.12.2017
[94] Директива 2006/43/ЕС Европейского парламента и Совета от 17 мая 2006 года по проведению обязательных аудитов годовой и консолидированной отчетности
[95] Закон №271 об аудите финансовых отчетов от15.12.2017

активов как на международном уровне (Kroll), так и на национальном		

Банковский кризис 2014-2015 годов, обусловленный массовым хищением средств посредством нескольких коммерческих банков, обернулся серьезными имиджевыми последствиями для банковской среды и усугублением недостатков общего механизма финансового посредничества. Несмотря на следствие, начатое как на внутреннем плане, так и на внешнем, расследования насчет кражи миллиарда и возвращения похищенных денег до настоящего времени не принесли по-настоящему ощутимых результатов. Таким образом, хотя расследуются многие резонансные дела (к примеру, дела Филата, Платона, Шора), похищенные средства возвращаются только за счет ликвидации трех банков (КБ «Banca de Economii», КБ «Banca Socială» и КБ «Unibank») и продажи принадлежавших им активов. В то же время для определения механизмов, которые привели к хищению, и налаживания рабочих партнерств с международными органами был продлен договор с детективной компанией «Kroll», действия которой ориентированы на внешнем плане на выявление активов, приобретенных с помощью похищенных средств, и их последующее возвращение с помощью легальных процессов.

На внутреннем плане с целью активизации процесса расследований было принято решение создать межинституциональную платформу для мониторинга и контроля государством процесса расследования банковской кражи и возвращения похищенных активов. Так, на состоявшемся 18 сентября 2017 года заседании Постоянного комитета по мониторингу дел повышенного общественного значения утвердили состав платформы, в которую должны войти парламент, правительство, НБМ, Генеральная прокуратура, НЦБК, НКФР, а также другие учреждения, которые будут взаимодействовать с целью эффективного управления последствиями банковской кражи. Хотя удалось найти решение для формализации этой платформы (подписание протокола между задействованными учреждениями), не существует каких-либо ставших достоянием общественности информаций о встречах, решениях либо результатах данной платформы, а внутреннее расследование банковской кражи не продвигается и не приносит ясных результатов, поскольку данный процесс постоянно затягивают и ориентируют на результаты отчета «Kroll 2».

21 декабря 2017 года НБМ опубликовал подробное обобщение второго расследовательского отчета компаний «Kroll» и «Steptoe & Johnson». Документ дополняет отчет «Kroll 1» и анализирует подверженность банков, из которых в 2012-2014 годы совершались кражи, связи группы Шора с акционерами соответствующих банков, механизмы отмывания денег и предназначение похищенных средств. Вместе с тем, в обобщении не указан никто кроме Илана Шора, а подробную информацию, в том числе оперативные данные относительно преследования похищенных средств и список предполагаемых бенефициаров, предстоит озвучить в рамках полного отчета «Kroll 2».

Рекомендации:

После незамедлительных мер, направленных на стабилизацию банковского сектора, которые были предприняты в 2015-2016 годы, процесс реформы национальной финансовой системы продолжается – происходит внедрение обязательств, взятых при подписании Соглашения об ассоциации с ЕС и оговоренных в Меморандуме с МВФ. Вместе с тем, хотя предпринимаются меры, направленные на обеспечение легальных юридических рамок для привлечения стратегических инвесторов в банки и страховые компании, находящиеся под специальным режимом надзора или управления, такие инвесторы еще заставляют себя

ждать. Более того, механизм продажи акций крупнейших банков предусматривает и участие государства в процесс приобретения, а это вызывает определенную неясность и требует повышенного внимания. В то же время, спустя три года после совершенного в банковском секторе хищения расследования, направленные на выявление украденных средств и причастных лиц, так и не принесли каких-либо ясных результатов. Таким образом, для продолжения темпов реформ в финансовом секторе рекомендуем на ближайшее время учреждениям, которые задействованы в этот процесс, согласовывать свои действия и сплотить усилия для своевременного выполнения обозначенных действий. Для достижения указанной цели поддерживаем следующие рекомендации:

- Выполнение оставшихся невыполненными действий (действие 4.2), которые предусмотрены Дорожной картой, для приведения всех законодательных и нормативных актов в соответствие с новыми Законом о деятельности банков;
- Повышение уровня прозрачности процесса продажи акций крупнейших банков сектора, принимая во внимание использование в этих целях государственных денег и приобретение акций государством на промежуточном этапе;
- Повышение – в легальных пределах – уровня прозрачности проведения уголовного преследования для расследования банковских краж. Информирование широких кругов общественности позволит повысить доверие общественности к правильности предпринятых мер;
- Обеспечение необходимой (политической) поддержки и внедрение новых нормативных и законодательных актов, утвержденных в банковско-финансовой сфере, что способно в полной мере обеспечить достижение поставленной цели, а именно наличие стабильной финансовой системы, которая эффективно поддерживает деятельность экономических агентов и частных потребителей.

5. Улучшение инвестиционного климата и деловой среды

Обзор общих достижений

Из 10 охваченных мониторингом действий 4 выполнены без недоработок, 2 выполнены с недоработками, 3 были начаты, но не выполнены, а одно не было начато.

В отчетный период выполнено немало действий, направленных на упрощение деятельности хозяйствующих субъектов. Так, к основным достижениям относятся внесение поправок в Трудовой кодекс, сокращение числа разрешительных документов, а также утверждение нового Закона об энергетике. Также предприняты меры по упрощению представления отчетности экономическими агентами, хотя наряду с этим необходимо и согласование нормативных рамок с новыми правовыми требования. В то же время утвержден закон о государственном и муниципальном предприятии, хотя новые требования в плане прозрачности недостаточны. С другой стороны многие действия, требующие значительных и упорных усилий, не были выполнены в предложенные сроки. Речь идет, к примеру, о внедрении институциональной реформы в области государственного контроля. Другие действия находятся только на начальном этапе: на уровне учреждений инициирована разработка поправок в Закон о государственных закупках и Закон о частно-государственном партнерстве. Кроме того, разработан проект закона об энергетической эффективности, который хотя и означает положительные подвижки в области энергоэффективности, все же вызывает определенную обеспокоенность насчет обеспечения интересов конечных потребителей, поиска финансовых ресурсов для обновления жилого сектора или насчет рисков, с которыми сопряжено невнедрение смежного законодательства. Законопроект доступен на странице particip.gov.md, но его не выложили на странице парламента в категории «Рассматриваемые акты» («Acte în proces de examinare»). Кроме того, утвержден целый ряд мер, необходимых для запуска строительства трубопровода Унгень-Кишинэу, а отбор компании, которая будет заниматься сооружением инфраструктуры, был запланирован на ноябрь-декабрь 2017 года.

Обзор действий по отдельности

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

Проект закона о внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Республики Молдова (№154- XV от 28.03.2003) был принят парламентом 24.07.2017[96]. Цель изменений в Трудовой кодекс – улучшить инвестиционный климат путем либерализации договорных отношений между работодателем и работником. К главным изменениям относятся: сокращение продолжительности дополнительного неоплачиваемого отпуска по уходу за ребенком с шести лет до четырех, право работодателя увольнять работника даже после однократного грубого нарушения трудовых обязанностей, а также увольнять лиц, достигших пенсионного

[96] http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3824/language/ro-RO/Default.aspx

возраста, но с возможностью вновь принять на работу, заключив с ними срочный трудовой договор.

Поправки в Трудовой кодекс обусловлены последними изменениями на отечественном рынке труда. Так, предоставление женщинам возможности находится в дополнительном неоплачиваемом отпуске по уходу за ребенком до достижения им шести лет привело к тому, что в последние годы уровень занятости среди молодых женщин значительно снизился[97]. Таким образом, сокращение срока этого отпуска призвано стимулировать более активное участие женщин на рынке труда.

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

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

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

Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения вынесли на публичные консультации 2 февраля 2017 года[98], а затем приняли в окончательном чтении на состоявшемся 21 сентября 2017 года пленарном заседании[99].

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

В то же время наряду с регламентациями, предложенными для повышения эффективности данной сферы, настоятельно необходимо пересмотреть и оптимизировать существующие

[97] http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1177-reforma-concediu-copil
[98] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3878
[99] http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3795/language/ro-RO/Default.aspx

на институциональном уровне процессы, так как в некоторых случаях сохраняется тенденция отдельных органов вводить новые разрешительные документы, поскольку соответствующие учреждения еще не готовы применять другие современные механизмы надзора, сбора информации и обмена информацией[100]. Для борьбы с этим явлением, а также непосредственно для достижения общей цели нужен систематизированный и стандартизированный подход ко всему процессу регулирования с помощью разрешительных документов, исключив дискреционный подход/дискреционные принципы каждого отдельного учреждения, когда ими применяются различные критерии при определении случаев, когда такие документы необходимы.

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

Проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (внедрение единого отчета FSIC16 о зарплатных выплатах) был вынесен 13.05.2016 на публичные консультации[101] и был принят в окончательном чтении 30 июня 2017 года (Закон №123 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 07.07.2017). Цель документа – упростить процесс отчетности, касающейся зарплатных выплат и сопутствующих налогов, а также некоторые аспекты трудовых отношений путем объединения пяти отчетов, представляемых в НМСК, НКСС и Государственную налоговую службу, в единый отчет, которым будет управлять Государственная налоговая служба.

Для внедрения новых положений Министерство финансов утвердило Приказ №126 от 04.10.2017 об утверждении типового бланка (Форма IPC18) «Отчет об удержании подоходного налога, начисленных взносов обязательного медицинского страхования и взносов государственного обязательного страхования» и Инструкции о порядке заполнения указанного бланка. В то же время в связи с заменой бланков отчетности необходимо привести все нормативные рамки (в том числе Постановление Правительства №697 от 22.08.2014) в соответствие с новыми правовыми положениями в смысле исключения дублирующихся норм.

Действие	***Сроки***	***Этап***

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

[101] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3166

5.4. Парламент утвердит пакет законов по внедрению институциональной реформы в области государственного контроля предпринимательской деятельности	***Июль***	***Начато, но не выполнено***

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

Так, утверждена гармонизация правовых рамок, относящихся к следующим субъектам: Инспекции по техническому надзору, Инспекции по охране окружающей среды, Национальному агентству по безопасности пищевых продуктов, Агентству по защите прав потребителей и надзору за рынком, Национальному агентству общественного здоровья и Государственной инспекции труда[102]. Наряду с этим пока еще не утвержден законопроект, относящийся к следующим субъектам: Таможенной службе, Государственной налоговой службе, Морскому агентству, Органу гражданской авиации и Национальному агентству автомобильного транспорта[103].

Кроме того, утверждены нормативные рамки для создания, реорганизации или оптимизации данных субъектов[104], а для некоторых из них утверждены также рамки организации и функционирования[105]. Вместе с тем, предстоит еще приложить серьезные усилия для разработки еще одного пакета нормативных актов (новые регламенты для остальных единиц) или других нормативных актов, регламентирующих их деятельность. Таким образом, важно, чтобы на данном этапе нормы, включенные в новые акты, не противоречили целям, которые были обозначены в результате утверждения поправок к правовым рамкам.

Действие	***Сроки***	***Этап***

[102] Закон №185 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 21.09.2017 и Закон №175 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 21.07.2017

[103] http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4136

[104] Постановление Правительства №705 от 06.09.2017 о создании Национального агентства общественного здоровья и о реорганизации некоторых юридических лиц, Постановление Правительства №886 от 01.11.2017 о создании Агентства по техническому надзору, Постановление Правительства №887 от 01.11.2017 о создании Инспекции по охране окружающей среды, Постановление Правительства №888 от 01.11.2017 о реорганизации некоторых юридических лиц (касается Национального агентства по безопасности пищевых продуктов и Агентства по защите прав потребителей и надзору за рынком), Постановление Правительства №889 от 01.11.2017 об оптимизации структуры численности некоторых органов с функцией контроля и надзора (касается Государственной инспекции труда, Национального агентства автомобильного транспорта, Органа гражданской авиации, Морского агентства, Национального агентства по обеспечению качества в профессиональном образовании, Национального агентства по безопасности пищевых продуктов, Агентства по техническому надзору, Агентства по защите прав потребителей и надзору за рынком Инспекции по охране окружающей среды, Национального агентства общественного здоровья).

[105] Постановление Правительства №1088 от 18.12.2017 об утверждении Положения об организации и функционировании Агентства по техническому надзору, Постановление Правительства №1089 от 18.12.2017 об организации и функционировании Агентства по защите прав потребителей и надзору за рынком, Постановление Правительства №1090 от 18.12.2017 об организации и функционировании Национального агентства общественного здоровья.

5.5. Парламент утвердит Закон о государственном предприятии и муниципальном предприятии	***Ноябрь***	***Выполнено с недоработками***

Проект закона о государственном предприятии и муниципальном предприятии в пересмотренной редакции утвержден во втором чтении в ходе пленарного заседания, которое состоялось 23 ноября 2017 года, а в первом его рассмотрели на пленарном заседании, созванном 6 октября 2017 года[106] (предыдущую редакцию отклонили на пленарном заседании, состоявшемся 3 ноября 2016 года). Документ разместили на веб-странице Министерства экономики 28 декабря 2016 года, хотя объявление об инициировании разработки проекта там отсутствует.

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

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

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

Был разработан проект Постановления Правительства о внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства №875 от 21 октября 2014 года. Данный документ вынесли на публичные консультации на сайте Министерства финансов 19 июля 2017 года[107].

[106] http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3840/language/ro-RO/Default.aspx
[107] http://mf.gov.md/ro/content/modificarea-%C8%99i-completarea-hg-nr-875-din-21-octombrie-2014

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

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

Действие	***Сроки***	***Этап***
5.7. Парламент утвердит Закон об энергетике в соответствии с рекомендациями Секретариата Энергетического сообщества	***Ноябрь***	***Выполнено без недоработок***

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

Новый закон упраздняет Закон №1525 об энергетике, принятый в 1998 году. В общих чертах, новый закон соответствует рекомендациям, сформулированным внешними партнерами и гражданским обществом, которые были призваны укрепить политическую, функциональную и финансовую независимость регулятора – НАРЭ. Однако функциональная независимость частично ограничена тем, что Положение о деятельности НАРЭ должно быть утверждено парламентом. Уточнены полномочия НАРЭ по надзору за энергетическим рынком, продвижению состязания и борьбе с монополией, что было достигнуто в результате выполнения законодательства в области конкуренции. Новый закон вводит более инклюзивную практику оценки кандидатов на должность директоров НАРЭ. Таким образом, закон однозначно предусматривает возможность участия представителей ЕС, Энергетического сообщества, а также экспертов в энергетической области в качестве членов-наблюдателей в рамках конкурса.

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

Действие	***Сроки***	***Этап***
5.8. Правительство разработает и представит парламенту проект закона об энергетической эффективности	***Декабрь***	***Выполнено с недоработками***

Хотя правительство разработало законопроект и вынесло его на консультации, до конца декабря 2017 года[108] его так и не включили в список законодательных актов, находящихся на рассмотрении в парламенте. Законопроект был разработан в рамках проекта технической помощи «Укрепление потенциала Министерства экономики в области энергетической эффективности и возобновляемой энергии», который финансируется Шведским агентством по международному сотрудничеству и развитию (SIDA). На публичные консультации его представили 19 мая 2017 года.

Новый закон заменяет существующие правовые рамки в области энергоэффективности (Закон №142 об энергоэффективности от 02.07.2010). Он позволяет перенести в национальное законодательство нормы Директивы 2012/27/ЕС, которая направлена на усовершенствование энергоснабжения, устойчивого развития производства энергии, активизации рынка энергетических услуг и смягчения неблагоприятных последствий на окружающую среду. На первый взгляд после утверждения новое законодательство позволяет стимулировать меры в области энергоэфективности, определять дополнительные операциональные и финансовые инструменты и актуализировать обязательства операторов, которые действуют на энергетическом рынке. Предложенное законодательство содержит ряд новых норм, как то: i) реструктуризация прежних институциональных рамок – создание Национального института устойчивой энергии (слияние Агентства по энергоэффективности с Фондом энергоэффективности); ii) введение схем обязательств в области энергоэффективности («вклады» со стороны операторов); iii) обязательные критерии энергоэффективности в области государственных закупок

[108] Последний раз страницу парламента проверили 8 ноября 2017 года.

(стоимость – качество – энергоэффективность); iv) улучшение энергетических аудитов и обязательное проведение раз в четыре года энергетического аудита в случае крупных проектов, в том числе по проектам в области энергоэффективности, реализуемым за счет публичных денег; v) гармонизация принципов отчетности и значимой статистики (отопление, охлаждение, когенерация), применение договоров энергоэффективности и пр. Более того, предлагается мобилизовать финансовые средства для обновления зданий публичного и частного секторов в стране («парк национальной недвижимости») на основе долгосрочной секторальной стратегии. Другой положительный аспект проекта – обязательство финансировать меры в области энергоэффективности, имеющие социальное воздействие, результатами которых смогут воспользоваться социально уязвимые группы и которые позволят сократить энергетическую бедность.

Хотя новые правовые рамки направлены на усовершенствование инструментов сокращения энергопотребления, некоторые их нормы следует пересмотреть для того, чтобы обеспечить баланс между интересами операторов на рынке и интересами конечных потребителей. Следовательно, необходимо переосмыслить «схему обязательств», на основании которой операторы смогут включать стоимость «вкладов» в тарифы, оплачиваемые конечными потребителями за распределение электроэнергии и природного газа, а также при продаже горючего. Хотя в Предварительном анализе регуляторного воздействия, составленном Министерством экономики и инфраструктуры, отмечается, что «на первом этапе» меры «несущественно» затронут потребителей, законопроект гарантирует операторам оплату «взносов» за счет увеличения тарифов, но без установления каких-либо временны́х ограничений. Наряду с этим нет ясности относительно выявления финансовых средств на обновление жилого сектора, который в отличие от публичных зданий не может получать ресурсы за счет публичного фонда. Другие серьезные препятствия, с которыми связано применение будущего закона, касаются ненадлежащей реализации смежных законов, как то Закон №128 об энергетической эффективности зданий от 11.07.2014, насчет которого Энергетическое сообщество сформулировало замечания и указало, что документ не переносит либо не переносит правильно европейское законодательство (Директиву 2010/31/ЕС)[109].

Действие	***Сроки***	***Этап***
5.9. Правительство разработает и представит парламенту проект закона о внесении изменений в Закон о государственных закупках, Закон о частно-государственном партнерстве и Закон о компаниях, оказывающих коммунальные услуги (услуги ЖКХ)	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

Процесс разработки законопроектов о внесении изменений в Закон о государственных закупках и Закон о частно-государственном партнерстве, а также утверждение Закона о компаниях, оказывающих коммунальные услуги (услуги ЖКХ), инициированы, но соответствующие документы не были представлены на публичные консультации.

[109] Energy Community, Secretariat urges Moldova to properly transpose the Energy Performance in Buildings Directive, 27 Octombrie 2017, https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2017/010/30.html

Действие	*Сроки*	*Этап*
5.10. Правительство обеспечит организацию тендера по отбору генерального подрядчика для строительства газопровода по направлению Унгень-Кишинэу	***Декабрь***	***Не начато***

До конца декабря 2017 власти не организовали тендер по отбору компании, которая будет строить газопровод Унгень-Кишинэу.

В то же время 4 мая 2017 года парламент принял проект закона о провозглашении общественной полезности работ национального значения по строительству газопровода по направлению Унгень–Кишинэу (Второй этап реализации проекта «Газопровод по соединению газотранспортной системы Румынии с газотранспортной системой Республики Молдова»). Наряду с этим власти получили технический проект газопровода Унгень-Кишинэу, который включает пункты пересечения национальных дорог, в том числе объездную дорогу города Кишинэу. В октябре 2017 года предстояло ратифицировать договоры о финансировании с Европейским инвестбанком и ЕБРР на сумму 92 млн. евро, процесс однако отложили. Румынская сторона находится на более продвинутом этапе строительства инфраструктуры на своей территории. Так, в сентябре 2017 года были выданы необходимые разрешения для строительства трубопроводов для транспортировки природного газа по направлению Онешть-Герэшть и Герэшть-Лецкань, которые будут поставлять природный газ в газопровод Яссы-Унгень.

Вместо конкурса по отбору строительной компании для сооружения трубопровода Унгень-Кишинэу власти сосредоточились на конкурсе по приватизации ГП «Vestmoldtransgaz» вместе с еще 16 обществами, в которых государству принадлежат акции. Этот конкурс был объявлен Агентством публичной собственности. ГП «Vestmoldtransgaz» создали в 2014 году для управления газотранспортной сетью Яссы-Унгень. Стоимость предприятия равна 180 млн. леев (около 9 млн. EUR). Среди условий приватизации – обязательство инвестировать 93 млн. EUR в деятельность компании на протяжении следующих двух лет. До приватизационного конкурса Министерство экономики и инфраструктуры выдало ГП «Vestmoldtransgaz» градостроительный сертификат на проектирование работ по строительству трубопровода Унгень-Кишинэу. Приватизация ГП «Vestmoldtransgaz» совпадает с инициированием процесса учреждения в Молдове ООО «Eurotransgaz SRL» (18 декабря 2017 года) – представительства румынской компании «Transgaz», которая отвечает за строительство трубопроводов Онешть-Герэшть и Герэшть-Лецкань на румынской части газопровода Яссы-Унгень. Из этих соображений вероятно участие компании «Transgaz» как в приватизации ГП «Vestmoldtransgaz», так и в сооружении трубопровода Унгень-Кишинэу. Тот факт, что ООО «Eurotransgaz SRL» подало оферту в последний конкурсный день (28 декабря 2017 года) подтверждает возникшие ранее подозрения в том, что компания «Transgaz» получит контроль над «Vestmoldtransgaz», а также построит трубопровод Унгень-Кишинэу.

Приход румынских инвесторов в отечественный сектор природного газа способен создать новые возможности для развития проектов в области инфраструктуры и взаимоподключения. Однако центральным властям надлежит обеспечить максимальную прозрачность и условия для справедливой конкуренции независимо от выбранных стратегий приватизации стратегически важных объектов рынка природного газа.

Хотя об истинных намерениях властей можно догадаться, не существует официальной позиции и логичного видения относительно выбранного варианта строительства трубопровода Унгень-Кишинэу: 1) использование только ресурсов, полученных от приватизации предприятия «Vestmoldtransgaz»; 2) срочное освоение займа от ЕБРР и Европейского инвестбанка; или 3) некий смешанный вариант, позволяющий сохранить 10 млн. EUR из гранта, который ЕС готов предоставить, если будет освоен заем от ЕБРР и Европейского инвестбанка. Отсутствие четкого подхода в этом отношении может сорвать предложенный график начала и завершения строительства трубопровода, от которого зависит энергобезопасность страны после 2019 года, когда, кстати говоря, истекает срок договора с российским концерном «ГАЗПРОМ», продленный в декабре 2016 года.

Рекомендации:

- Недавние поправки в Трудовой кодекс – только первый шаг в процессе пересмотра и либерализации документа. Следующим шагом, который, кстати говоря, уже инициировали, станет разработка и утверждение нового ТК. Вместе с тем, процесс разработки начали, но при этом неизвестно, каковы пределы либерализации трудовых отношений. Был запланирован партиципативный процесс, но авторы не обозначили четкую цель. Таким образом, рекомендуется, чтобы процесс разработки опирался на сопоставительном анализе трудового законодательства, который определит возможные пределы либерализации Трудового кодекса в Республике Молдова;
- Обеспечить эффективное внедрение механизма «Единого окна» в области разрешительных документов в связи с утверждением новых изменений в правовые рамки, что было нацелено на сокращение числа разрешительных документов для упрощения предпринимательской деятельности. Одновременно необходим систематизированный и стандартизированный подход ко всему процессу регулирования с помощью разрешительных документов, исключив дискреционный подход/дискреционные принципы каждого отдельного учреждения, когда ими применяются различные критерии при определении случаев, когда такие документы необходимы;
- Ускорить утверждение представленных проектов законов, регламентирующих государственную контрольную деятельность над предпринимательской деятельностью, одновременно с внесением надлежащих изменений в сопутствующие нормативные рамки в смысле гармонизации норм и обеспечения приверженности целям, обозначенным в результате утверждения поправок в правовые рамки;
- В связи с продвижением нового закона о государственном предприятии и муниципальном предприятии считаем целесообразным внести в нормативные рамки поправки в смысле укрепления положений в области прозрачности и корпоративного управления согласно лучшей международной практике;
- Разработать проект нормативного акта, содержащий всеобъемлющие положения, сопутствующие финансовому мониторингу государственных/муниципальных предприятий и коммерческих обществ с полностью или преимущественно публичным капиталом, который будет отражать как рекомендации Счетной палаты (либо новые нормы нового закона о государственном предприятии и муниципальном предприятии), так и изменения, внесенные в модель управления единицами с государственным капиталом вследствие реформы публичного управления;
- Хотя проект закона об энергетической эффективности не был зарегистрирован в парламенте до конца 2017 года, законодательному форуму надлежит обеспечить прозрачность процесса принятия решений при утверждении нового закона об

энергетической эффективности, что будет достигнуто за счет публичных консультаций и широкого привлечения гражданского общества. Это позволит усовершенствовать законопроект, устранить основания для тревоги насчет того, что будут затронуты интересы конечных потребителей, изыскать финансовые средства для обновления жилищного сектора и надлежащим образом внедрить смежное законодательство.

- Как можно скорее объявить конкурс по отбору компании, на которую будет возложена отственность за сооружение трубопровода Унгень-Кишинэу, обеспечить при этом максимальную прозрачность, в том числе за счет привлечения наблюдателей от ЕС и Энергетического сообщества, а также полностью внедрив законодательство в сфере государственных закупок.

6. Сельское хозяйство и безопасность пищевых продуктов

Обзор общих достижений

Из двух действий, охваченных мониторингом, одно выполнено без недоработок, а другое – начато но не выполнено.

Действия, включенные в настоящий раздел, предусматривают утверждение двух нормативных актов, нацеленных на улучшение инфраструктуры качества в Республике Молдова, а документы, которые предстоит разработать, идут на благо безопасности потребителей. Вместе с тем, из-за того, что эти действия нацелены на долгосрочную перспективу, сложно оценить незамедлительное воздействие нормативных актов. При этом отмечено значительное отставание от графика в процессе выполнения действий. Оба документа предстояло разработать в третьем квартале 2017 года. В действительности же один из нормативных актов («Проект закона о субпродуктах животного происхождения и производных продуктах, не предназначенных для потребления человеком») еще находится на этапе публичных консультаций, а в другой («Стратегия в области безопасности пищевых продуктов») – утвердили на последнем в 2017 году правительственном заседании (оно состоялось 20 декабря). К причинам, которые обусловили это отклонение от сроков, относятся недостатки в плане межинституциональной и внутриинституциональной коммуникации, обозначение в Дорожной карте сроков, которые не соответствуют фактическому периоду внедрения действий, а также перерывы, вызванные изменением структуры правительства.

Обзор действий по отдельности

Действие	***Сроки***	***Этап***
6.1. Правительство разработает и представит парламенту Закон о субпродуктах животного происхождения	***Сентябрь***	***Начато но не выполнено***

Закон должен обеспечить соблюдение санитарно-ветеринарных требований насчет сбора, транспортировки, хранения, переработки, размещения на рынке и удаления субпродуктов животного происхождения, не предназначенных для потребления человеком. Другая цель документа – снижение/исключение любых рисков, которые могут представлять для здоровья людей или животных субпродукты животного происхождения, не предназначенные для потребления человеком. Законопроект дополнит имеющиеся нормативные рамки: Закон №221-XVI о ветеринарно-санитарной деятельности от 19 октября 2007 года, Закон №50 об официальном контроле с целью проверки соответствия кормовому и пищевому законодательству и правилам, касающимся здоровья и благополучия животных, от 28.03.2013 и Закон №113 об установлении общих принципов и предписаний законодательства о безопасности пищевых продуктов от 18.05.2012. Наряду с этим законопроект разработали в контексте гармонизации национальных ветеринарно-санитарных норм со стандартами ЕС. Утверждение закона позволит создать необходимые рамки для применения Регламента №1069/2009 Европейского парламента и Совета от 21 октября 2009 года, устанавливающего правила в отношении субпродуктов животного

происхождения и производных продуктов, не предназначенных для потребления человеком, и отменяющего Регламент (ЕС) №1774/2002 (Регламент о субпродуктах животного происхождения). Также стоит отметить, что нормы законопроекта относятся к некоторым структурам, которые в настоящее время не являются функциональными, например предприятия, перерабатывающие либо удаляющие субпродукты животного происхождения, не предназначенные для потребления человеком.

Хотя правительству надлежало одобрить документ в сентябре 2017 года, «Проект закона о субпродуктах животного происхождения, не предназначенных для потребления человеком», разместили для консультаций только 6 сентября 2017 года. Документ частично усовершенствовали, а обновленную версию проекта, получившую название «Проект закона о субпродуктах животного происхождения и производных продуктах, не предназначенных для потребления человеком», разместили для публичных консультаций дважды – 13-24 ноября 2017 года и 5-19 декабря 2017 года. Вместе с тем, правительству не удалось одобрить документ в 2017 году и, вероятнее всего, это произойдет в 2018 году.

Действие	***Сроки***	***Этап***
6.2. Правительство утвердит Стратегию по безопасности продуктов питания	***Июль***	***Выполнено без недоработок***

Главная цель новой Стратегии в области безопасности продуктов питания – добиться высокого уровня защиты человеческого здоровья и интересов потребителей за счет гарантирования безопасности продуктов питания, а также добиться расширения доступа отечественных продовольственных продуктов на различные внешние рынки. Стратегия опирается на интегрированный подход, включающий все секторы и этапы продовольственной цепочки: производство кормов, здоровье растений и животных, благополучие животных, первичная продукция, переработка продуктов питания, их хранение, перевозка и продажа. Документ согласован с Национальной стратегией развития сельского хозяйства и сельской местности на 2014-2020 годы и с Национальной стратегией в области общественного здоровья на 2014-2020 годы. Кроме того, Стратегию разработали в контексте гармонизации отечественных нормативных рамок с общеевропейским законодательством ЕС. К инновационным действиям Стратегии относятся: внедрение интегрированной информатической системы «e-ANSA» («e-НАБПП»), способной обеспечить оперативный обмен данными и ускорить электронный документооборот, а также учреждение единой платформы для здоровья, которая укрепит взаимодействие учреждений, задействованных в обеспечение качества и безвредность пищевых продуктов.

В соответствии с Дорожной картой, документ предстояло утвердить в июле 2017 года. Документ разместили для публичных консультаций несколько раз: 8 июня – 8 сентября 2017 года, 13-29 сентября 2017 года и 6-31 октября 2017 года. Вместе с тем, Стратегию в области безопасности продуктов питания на 2018-2022 годы утвердили только на последнем в 2017 году правительственном заседании, состоявшемся 20 декабря. На начальном этапе стратегия была рассчитана на 2017-2022 годы, но из-за допущенного отставания от графика ее начнут претворять в жизнь в 2018 году.

Рекомендации:

- Во избежание в будущем установления нереалистичных сроков выполнения действий

следует обеспечить эффективную межинституциональную и внутриинституциональную коммуникацию. В нынешней Дорожной карте были установлены ограниченные временны́е сроки, а это стало причиной выполнения действий с отставанием от графика;

- Необходимо укрепить потенциал специализированных учреждений, отвечающих за сферу безопасности продуктов питания, чтобы они могли оказывать качественные публичные услуги. Основная проблема, связанная с внедрением нормативных актов, касается качества и ограниченного потенциала публичных учреждений, что, в свою очередь, сокращает распространение положительного воздействия от претворения в жизнь документов политик.

7. Образование, культура, наука

Обзор общих достижений

Из четырех действий, охваченных мониторингом, 2 выполнено без недоработок, одно выполнено с недоработками, а одно – начато но не выполнено.

Действия по реформированию сферы образования, культуры и инновации выполнялись в целом в сроки, предусмотренные Дорожной картой. Эти четыре действия соответствовали международным обязательствам Республики Молдова в соответствующих областях, были согласованы с документами стратегического развития и ранее утвержденными нормативными актами. Среди явных недостатков отмечен тот факт, что не было учтено мнение научного сообщества при реформировании Академии наук Молдовы и ее роли в процессе инноваций. В этом смысле эксперты Академии наук высказали веское мнение о том, что в результате перевода институтов АНМ в ведение центрального отраслевого органа снижается роль Академии наук. В частности указывается на отклонение от цели, которая предполагает созидание общества, основывающегося на знаниях, в качестве важного фактора для модернизации Республики Молдова и внедрения Соглашения об ассоциации с Европейским союзом[110]. Указанные недостатки еще можно будет устранить в процессе создания структур, которые займутся внедрением реформы, продвигаемой в результате изменений, внесенных в Кодекс о науке и инновациях.

Обзор действий по отдельности

Действие	*Сроки*	*Этап*
7.1. Парламент утвердит Закон о музеях	***Декабрь***	***Выполнено без недоработок***

Закон №262 о музеях приняли в окончательном чтении 7 декабря 2017 года[111]. Проект закона о музеях был разработан Министерством культуры еще в 2016 году, правительство одобрило его 1 марта 2017 года, а парламент утвердил в первом чтении 6 октября 2017 года. Новый закон разработали для выполнения обязательств Республики Молдова в соответствующей сфере, взятых в рамках Соглашения об ассоциации с Европейским союзом. Он вписывается в концепт Закона №280 об охране национального движимого культурного наследия и относится к пакету документов, предусмотренных Стратегией развития культуры «Культура 2020», утвержденной Постановлением Правительства №271 от 09.04.2014. Закон о музеях развивает понятия, сформулированные Международным советом музеев (ИКОМ), он призван решить следующие проблемы в сфере музеев: низкий потенциал музеев по управлению национальным достоянием и его освоению; медленные темпы развития коллекций; устаревший менеджмент; недостаточный уровень развития сети местных музеев; недостаточный уровень оплаты кадров, что приводит к оттоку работников из указанной сферы. Закон восполняет ранее выявленные недостатки в данной сфере и регламентирует: классификацию, аккредитацию и отзыв аккредитации музеев; полномочия

[110] Balmuș Victor. Preeminența dreptului și securitatea juridică în procesul amendării Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației. Опубликовано в: Akademos, 2017, №3, стр. 23-30, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/j_nr_file/Akademos_3_2017.pdf
[111] http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3693/language/en-US/Default.aspx

местных публичных органов I и II уровней в области музеев; управление собственными средствами музеев; обеспечение финансовой мотивации персонала, который работает с предметами, относящимися к категории «Сокровищница»; полномочия Национальной комиссии музеев и коллекций; процедуру реорганизации или ликвидации музеев. Законом предусматривается создание Методического центра в области музеографии для разработки и применения передовых методов менеджмента и функционирования музеев в стране. Деятельность Методического центра будет основываться на Регламенте, разработанном и утвержденном Министерством просвещения, культуры и исследований. Для осуществления данного действия потребуется определенный бюджет. С целью надлежащей подготовки кадров для осуществления деятельности отечественных музеев профильному министерству необходимо дополнить образовательные куррикулумы. Закон вступит в силу через 3 месяца после опубликования.

Действие	***Сроки***	***Этап***
7.2. Парламент утвердит Закон о внесении изменений в Кодекс о науке и инновациях	***Октябрь***	***Выполнено с недоработками***

Сферу исследований и инноваций реформировали в результате повторного приятия парламентом 21 сентября 2017 года Закона №190 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 21.09.2017[112.] Он внес изменения и дополнения в Кодекс о науке и иновациях (Закон №259-XV от 15.07.2004), а также в Кодекс об образовании Республики Молдова (Закон №152 от 17.07.2014) и должен вступить в силу 20 февраля 2018 года. Документ предусматривает передачу всех научных институтов Академии наук Молдовы (АНМ) в подчинение Министерству просвещения, культуры и исследований. Объявленная цель перевода – обеспечить более эффективный порядок управления и финансирования сферы исследований и инноваций. В итоге предполагается обеспечить возможности для значительного увеличения ассигнований на финансирование исследовательских проектов. После реформирования АНМ предстоит заниматься только исследованиями – учреждение освободили от административного управления и управления своей собственностью. Наиболее важные положения реформы касаются: передачи полномочий по разработке политик в области исследований и инноваций от АНМ к центральному отраслевому органу – Министерству просвещения, культуры и исследований; создания Национального агентства по исследованиям и развитию в качестве учреждения, отвечающего за внедрение политик; создания Национального агентства по обеспечению качества в образовании и исследованиях; передачи центральному отраслевому органу государства качества учредителя всех организаций публичного права в области исследований и инноваций.

Проблема реформы сферы исследований и инноваций находилась в центре внимания властей много лет. К ней вернулись, когда 10 июля 2017 года был одобрен проект закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс о науке и инновациях в рамках более масштабной реформы центрального публичного управлении. Ранее, а именно в 2016 году, правительство отклонило инициативу депутатов (№59 от 24 февраля 2016 года) по реформированию данной сферы. Проведенная недавно реформа отталкивалась от Инновационной стратегии Республики Молдова на период 2013-2020 годов «Инновации для

[112] http://weblex.md/item/view/id/630d31c3f38b07242263484c2ec8645a

конкурентоспособности», которая была утверждена Постановлением Правительства №952 от 27.11.2013, и Стратегии исследования-развития Республики Молдова до 2020 года, которая была утверждена Постановлением Правительства №920 от 7.11.2014. Указанные документы рекомендовали реформирование как отраслевых научно-исследовательских учреждений (в экономике, сельском хозяйстве, медицине и т. д.), призванные обеспечивать взаимодействие научных учреждений, в том числе Академии наук, с профильными министерствами, так и надлежащее финансирование научной и инновационной деятельности. Институциональная реструктуризация сферы исследований-развития, инноваций и технологического трансфера предусматривала обмен опытом и успешными наработками в рамках Тематической программы «Горизонт 2020» с участием экспертов из Австрии, Польши, Греции, Голландии, Румынии и Эстонии.

Вопреки указанному выше, ведущие представители научной среды оспорили изменение Кодекса о науке и инноваций. Они сослались на то, что с ними провели недостаточные консультации[113]. Эксперты Академии наук высказали веское мнение о том, что в результате перевода институтов АНМ в ведение центрального отраслевого органа снижается роль Академии наук, в частности, в области созидания общества, основывающегося на знаниях, в качестве важного фактора для модернизации Республики Молдова и внедрения Соглашения об ассоциации с Европейским союзом[114]. В этом же смысле были обозначены положения нормативных актов, которыми власти пренебрегали в процессе внесения поправок в Кодекс о науке и инновациях: Закон №317-XV о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления от 18 июля 2003 года; Закон №780 о законодательных актах от 27.12.2001; Закон №239 о прозрачности в процессе принятия решений от 13.11.2008 и пр. Проект законодательного акта, к которому прилагалась пояснительная записка, не передали «для разработки заключений заинтересованным внутренним и внешним органам и учреждений», его не вынесли на «процедуру публичных консультаций в порядке, установленном законом»; он не прошел научную экспертизу, проведенную «профильными научными учреждениями и высшими учебными заведениями, экспертами, в том числе зарубежными», и т. д.[115]. В этой же связи глава государства поставил под сомнение реформу данной сферы и указал на первоочередной интерес определенных политических кругов к собственности, находящейся в ведении АНМ. Именно этими доводами он обосновал свой первоначальный отказ промульгировать закон[116]. Таким образом, парламенту пришлось повторно провести голосование по закону. Этот закон промульгировали после того, как Конституционный суд констатировал, что глава государства временно не может исполнять свои полномочия. В указанных обстоятельствах необходимо, чтобы подозрения и недопонимания насчет реформирования сферы исследований и инноваций были устранены при содействии агентств по внедрению реформ в области науки и инноваций, которые еще только предстоит создать.

Действие	***Сроки***	***Этап***
7.3. Правительство утвердит постановления о внедрении изменений в Кодекс о науке и инновациях, в том числе создание агентств по внедрению	***Ноябрь***	***Начато но не выполнено***

[113] http://unimedia.info/stiri/doc-reprezentantii-aSm-cerem-stoparea-aplicarii-legii-privind-modificarea-si-completarea-codului-stiintei-si-inovarii-140507.html
[114] Balmuș Victor. Preeminența dreptului și securitatea juridică în procesul amendării Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației. Опубликовано в: Akademos, 2017, №3, стр. 23-30, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/j_nr_file/Akademos_3_2017.pdf
[115] Ibidem
[116] http://www.presedinte.md/rom/presa/prezident-respubliki-moldova-rasskazal-chto-skryvayut-otklonennye-im-zakonoproekty-na-prinyatii-kotoryh-nastaivaet-dpm

Создание агентств по внедрению реформ в области науки и инновации призвано обеспечить гармонизацию институциональных рамок по управлению данной сферой. Полномочия предстоит сосредоточить на уровне правительства, которое утвердит документы политик, отражающие приоритеты в данной сфере. В этом смысле Центр по внедрению реформ инициировал создание Национального агентства по исследованиям и развитию (НАИР), которое будет отвечать за оценку проектных предложений, выдвигаемых исследователями. Оценка будет проводиться на конкурсной основе независимо от институциональной принадлежности исследователей-соискателей. Доступ к фондам, которыми управляет НАИР, будет упрощен за счет исключения механизма аккредитации организаций из сфер исследований и инноваций, а также его замены на инструмент оценки и подтверждения научных степеней. Соответствующие политики будут разрабатываться научным сообществом в рамках высшего форума, представляемого Академией наук Молдовы (АНМ), которой надлежит осуществлять роль стратегического консультанта правительства в сферах исследований и инновации. Другое учреждение по внедрению реформ, которое предстоит создать, это Национальное агентство по обеспечению качества в образовании и исследованиях (НАОКОИ). К нему перейдут полномочия Национального агентства по обеспечению качества в профессиональном образовании, Национальной школьной инспекции и Национального совета по аккредитации и аттестации. Агентство будет оценивать порядок внедрения Национального куррикулума, а также порядок управления экзаменами и оцениванием в общем образовании. Утверждение правительственного постановления о создании агентств по внедрению запаздывает – это должно было произойти в ноябре 2017 года. В любом случае этот документ должны утвердить до вступления в силу (20 февраля 2018 года) Закона №190 от 21.09.2017.

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

23 ноября 2017 года правительство утвердило Постановление №1016 об утверждении Национальной рамки квалификаций Республики Молдова (НРКРМ)[117]. Проект документа разработали еще в 2016 году. Цель документа – разработка единой системы признания и организации на национальном уровне квалификаций на рынке труда, как это предусматривается обязательствами Республики Молдова, взятыми в результате присоединения страны к Болонскому процессу. К главным задачам относятся: обеспечение взаимодействия между рынком образовательных услуг и рынком труда; модернизация системы профессиональной подготовки; упрощение мобильности рабочей силы и повышение ее конкурентоспособности. Соглашение об ассоциации предусматривает, что Республика Молдова и Европейский союз будут сотрудничать в деле разработки национальной рамки квалификаций для улучшения прозрачности и признания квалификаций и компетенций. В этом смысле НРКРМ предусматривает подготовку согласования с Европейской рамкой квалификаций (ЕРК), самосертификацию с Рамкой квалификаций Европейского пространства высшего образования (РК-ЕПВО). НРКРМ состоит из 8 уровней, которые соответствуют уровням Европейской рамки квалификаций. В течение 3 месяцев после опубликования постановления об НРКРМ Министерству

[117] http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=372759&lang=2

просвещения, культуры и исследований надлежит разработать и утвердить необходимые методологии и другие нормативные акты для применения соответствующего правительственного постановления. Кроме того, в течение 6 месяцев после опубликования предстоит разработать Национальный реестр квалификаций.

Рекомендации:

- Соблюдение сроков начала осуществления реформ в сфере исследований, инновации и образования;
- Закон №190 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты от 21.09.2017 требует поправок, которые следует разработать сообща с экспертами Академии наук;
- Создание агентств по внедрению с целью применения изменений в Кодекс о науке и инновациях должно сопровождаться прозрачным процессом разработки регламентов о функционировании данных учреждений, учитывающим замечания представителей академической среды и главы государства, которые оспорили утверждение соответствующего закона.

8. Социальные программы

Обзор общих достижений

Оба действия, охваченных мониторингом, начаты, но не выполнены.

Программа «Prima Casă» («Первое жилье») представляет собой механизм, с помощью которого государство может поддержать молодых, желающих приобрести недвижимость. Эта программа способна оказать положительное воздействие и упросить приобретение жилья молодыми семьями. Цель закона о талонах на питание – ввести дополнительный инструмент распределения денежных выплат, предназначенных для питания работников. Его внедрение чревато появлением экономического сектора с низкой конкуренцией, то есть сектора эмитентов талонов на питание. В охваченный мониторингом период была разработана законодательная база и, таким образом, была заложена основа для внедрения в дальнейшем Программы «Prima casă» («Первое жилье») и системы талонов на питание. Вместе с тем, важные аспекты, обеспечивающее прямое претворение действий в жизнь, не были реализованы. Таким образом, вопреки наличию нормативной базы не были созданы институциональные структуры, и не были определены механизмы внедрения в жизнь этих действий. В этой связи оба действия расцениваются как невыполненные, но не завершённые.

Обзор действий по отдельности

Действие	*Сроки*	*Этап*
8.1. Внедрение программы «Prima Casă» («Первое жилье»)	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

Цель Программы «Prima casă» («Первое жилье») – упростить доступ физических лиц, в частности молодых семей, к приобретению жилья. В мире широко применяются правительственные программы по оказанию населению поддержки в приобретении жилья. Все развитые страны уделяют особое внимание программам финансирования покупки жилья, так как жилищная проблема считается основополагающей среди социальных потребностей граждан[118]. Если говорить о странах региона, можно отметить опыт Румынии: в соседнем государстве программа оказания молодым поддержки в приобретении жилья осуществляется с 2009 года, а государство гарантирует ипотечный кредит. Впрочем, стоит отметить, что примером для Программы «Prima casă» («Первое жилье») послужила применяемая в Румынии модель. Ранее в Республике Молдова уже внедрялись проекты, нацеленные на то, чтобы оказать гражданам помощь в приобретении собственного жилья. Вместе с тем, предыдущие программы были ограниченными по охвату: они либо применялись только в определенной географической зоне (Программа «Prima casă» («Первое жилье»), объявленная примэрией мун. Кишинэу, которая осуществлялась в 2011-2012 годы), либо были предназначены для определенных групп (Национальная программа поддержки молодых выпускников, принятых на работу в бюджетной сфере, запущенная в 2008 году). Нынешняя программа общенациональная, она заключается в участии государства в процессе гарантирования кредитов. В соответствии с программой, Министерство Финансов уполномочит Организацию по Развитию Малых и Средних

[118] Гайбу С., «Как сделать, чтобы мечты о программе «Первое жилье» стали явью», Независимый аналитический центр «Expert-Grup», Кишинэу, 2017, стр. 2, доступно по следующей ссылке: http://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/CAC_CA_Aa.pdf

Предприятий (ОРМСП) издавать гарантии от имени и за счет государства в пользу банков, которые выдают физическим лицам кредиты на приобретение жилья. Кроме того, чтобы обеспечить внедрение Программы «Prima casă» («Первое жилье»), был разработан «Проект Постановления Правительства об утверждении проекта закона о некоторых мерах по внедрению Государственной программы «Prima casă» («Первое жилье»). Утверждение этого законопроекта обусловлено необходимостью облегчить доступ физических лиц, в частности молодых семей, к приобретению жилья посредством кредитов, которые частично гарантируются государством.

26 июля 2017 года на заседании правительства был утвержден концепт Программы «Prima casă» («Первое жилье») (с 30 мая по 12 июня проект Постановления Правительства был размещен для публичных консультаций). 14 сентября 2017 года был размещен в открытом доступе «Проект Постановления Правительства об утверждении проекта закона о некоторых мерах по внедрению Государственной программы «Prima casă» («Первое жилье»), а конечным сроком для получения комментариев было 28 сентября 2017 года. Затем «Проект закона о некоторых мерах по внедрению Государственной программы «Prima casă» («Первое жилье») был принят парламентом – 1 декабря 2017 года в первом чтении, а 22 декабря 2017 года – в окончательном чтении.

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

- индикативная ставка по Государственной программе «Prima casă» («Первое жилье»), объявленная Национальным банком Молдовы (подсчитана в качестве средневзвешенной процентной ставки по депозитам сроком от 6 до 12 месяцев);
- максимальная маржа до 3,0%, которую правительство будет уточнять ежегодно;
- гарантийная комиссия в размере 0,5% годовых за счет остатка гарантии, которая будет перечисляться ежеквартально Организации по развитию малых и средних предприятий.

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

Самое главное препятствие в деле реализации указанной программы – низкий уровень доходов населения. Другое важное препятствие в разработке Программы «Prima casă» («Первое жилье») – отсутствие дешевых и долгосрочных ресурсов в национальной валюте и нестабильность процентных ставок на ресурсы в национальной валюте, что обусловлено кризисами и инфляционными процессами[119].

Действие	***Сроки***	***Этап***

[119] Гайбу С., «Как сделать, чтобы мечты о программе «Первое жилье» стали явью», Независимый аналитический центр «Expert-Grup», Кишинэу, 2017, стр. 2, доступно по следующей ссылке: http://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/CAC_CA_Aa.pdf

8.2. Внедрение системы талонов на питание	***Декабрь***	***Начато но не выполнено***

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

В Закон о талонах на питание были введены нормы, способные отрицательно повлиять на конкурентную среду. Талонам на питание была отведена привилегированная роль в сравнении с другими инструментами для распределения выплат на питание. В настоящее время существует 2 документа, которые регламентируют предоставление выплат на питание работников: Закон о талонах на питание и Постановление Правительства №144 от 26.02.2014 «Об утверждении Положения о размере и критериях определения расходов, понесенных и определенных работодателем на проезд, питание и профессиональное образование работника». Так, в соответствии с законом, стоимость талона на питание может составить от 35 до 45 MDL, тогда как правительственное постановление гласит, что величина выплаты, выделенной на каждого работника, не может превышать 35 MDL и только в условиях, если средняя месячная валовая заработная плата в данной компании равна или превышает 3/4 размера среднемесячной заработной платы по экономике, прогнозируемой на каждый год. Другая проблема связана с тем, что настоящий закон благоприятствует применению антиконкурентной практики. Исходя из международного опыта, можно с высокой долей вероятности предположить, что в Республике Молдова рынок эмитентов будет концентрированным – олигополия или монополия[120]. Пункт 5 статьи 9 закона, касающейся лицензирования оператора (эмитента талонов на питание), предусматривает, что компании, намеревающиеся стать эмитентам талонов на питание, должны располагать специализированным оборудованием и помещениями для выпуска и хранения талонов. По сути, это условие представляет собой препятствие для прихода на рынок мелких операторов и благоприятствует крупным компаниям.

Рекомендации:

[120] Фала А., «Открывает ли введение талонов на питание «ящик Пандоры», Независимый аналитический центр «Expert-Grup», Кишинэу, 2017, стр. 2), доступно по следующей ссылке: http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1407-este-oare-introducerea-tichetelor-de-masa-o-deschidere-a-cutiei-pandorei

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

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

Этап	Определения, использованные в процессе мониторинга	Значение
Невыполнено	Не начато	Не были приняты меры для выполнения действия.
	Начато но не выполнено	Действие было инициировано, но его не завершили полностью до 31 декабря 2017 года в соответствии с оцениваемым показателем (допускается продление срока для выполнения некоторых действий, принимая во внимание ограниченные сроки Дорожной карты).
Выполнено	Выполнено без недоработок	Действие выполнено с соблюдением правовых требований о законодательной процедуре и прозрачности в процессе принятия решений, утвержденный документ или предпринятые действия соответствуют духу действия и международным обязательствам.
	Выполнено с недоработками	Действие выполнено с недостатками, а это означает, что были выявлены проблемы, которые касаются соблюдения правовых норм насчет законодательной процедуры, прозрачности в процессе принятия решений, содержания утвержденного документа, или же принятые меры не соответствуют духу или цели действия либо противоречат международным обязательствам.