

Выполнение  
Плана действий  
ЕС-МОЛДОВА

МОЛДОВА и ЕС в контексте  
Европейской политики соседства

---

# Выполнение Плана действий ЕС-МОЛДОВА

(февраль 2005 - январь 2008)

CZU 327(478)+061.1(082)  
М 75

Редактор: *Светлана Бронских*  
Обложка: *Михай Бачинский*  
Верстка: *Серджиу Влас*

Работа опубликована в рамках проекта «План действий Республика Молдова – Евросоюз: документ, доступный широкой общественности (II этап)», реализованного Ассоциацией ADEPT и Центром EXPERT-GRUP при финансовом содействии Фонда Сорос-Молдова.

**Молдова и ЕС в контексте Европейской политики соседства**  
**Выполнение Плана действий ЕС – Молдова (февраль 2005 – январь 2008)**

Ответственный за выпуск: Серджиу Бушкяню

Над выпуском работали: Игорь Боцан  
Александру Гаманжий  
Юрие Готишан  
Корнелиу Гурин  
Надежда Афанасьева  
Алекс Опруненко  
Анна Попа  
Валериу Прохницки

#### **Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții**

Молдова и ЕС в контексте Европейской политики соседства: Выполнение Плана действий ЕС – Молдова/ Ассоциация ADEPT, Центр EXPERT-GRUP; ред.: Светлана Бронских – Ch.: Arc, 2008. (F.E.-P. „Tipogr. Centrală”). – 204 p.

ISBN 978-9975-61-489-4

500 ex.

327(478)+061.1(082)

М 75

Мнения, выраженные в этом докладе, не обязательно отражают точку зрения финансирующей организации.

© Ассоциация ADEPT, Центр EXPERT-GRUP, 2008.  
Все права защищены.

ISBN 978-9975-61-489-4  
М-157-326

## **Оглавление**

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	7
<b>Глава I. ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА</b> .....	11
1. Обстоятельства, послужившие толчком к разработке ЕПС.....	11
2. Эволюция ЕПС.....	13
<b>Глава II. МОЛДОВА В КОНТЕКСТЕ РАЗВЕРТЫВАНИЯ</b> <b>ЕПС. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ЕС-МОЛДОВА</b> .....	23
1. Восприятия и надежды, связанные с ЕПС.....	23
2. ПДЕСМ – общее описание.....	23
3. «Добавленная стоимость» ПДЕСМ.....	27
<b>Глава III. ВЫПОЛНЕНИЕ ПДЕСМ:</b> <b>ДВА ШАГА ВПЕРЕД, ОДИН НАЗАД</b> .....	36
1. Политический диалог и демократические институты.....	36
2. Судебная система.....	66
3. Укрепление административного потенциала.....	86
4. Приднестровский конфликт.....	112
5. Экономические реформы и развитие.....	131
6. Социальное развитие и реформы.....	140
7. Международная торговля.....	154
8. Деловой климат.....	163
9. Институты рынка.....	171
10. Граница, миграция и торговля людьми.....	173

<b>Глава IV. МОНИТОРИНГ ХОДА ВЫПОЛНЕНИЯ ПДЕСМ.....</b>	<b>188</b>
1. Правительственный мониторинг.....	188
2. Мониторинг Еврокомиссии.....	189
3. Доклады гражданского общества.....	190
<b>Глава V. ПЕРСПЕКТИВЫ ОТНОШЕНИЙ МОЛДОВА-ЕС .....</b>	<b>192</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>196</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

---

---

Представленная работа подготовлена в связи с завершением трехлетнего срока, первоначально установленного для внедрения Плана действий ЕС-Молдова (ПДЕСМ). За истекший период были проведены различные мероприятия, некоторые из них не были предусмотрены как для внутренних изменений ЕС, так и для его партнеров. Последнее прямо отразилось на развитии Европейской политики соседства (ЕПС), значительно повлиявшем на начальные ожидания и действия стран, на которые была направлена ЕПС.

Мониторинг выполнения ПДЕСМ выявил ряд важных моментов, связанных с достижениями и проблемами, возникшими на пути его реализации, но даже приблизительно не смог указать на то, какими могут быть дальнейшие европейские перспективы для Республики Молдова. Установление критериев оценки (как на внутреннем, так и на внешнем уровне) Еврокомиссия доверила, скорее, здравому смыслу. Поэтому рассмотренные в региональном контексте изменения в Республике Молдова не могут оцениваться в отрыве от опыта выполнения, к примеру, Плана действий ЕС-Украина и от развития двусторонних отношений с нашими соседями на Западе и Востоке, учитывая значение Украины для региональной стабильности на границах ЕС. В частности, для приднестровского урегулирования. Поскольку Республика Молдова колебалась с принятием новых внешнеполитических концепций и концепций безопасности, созвучных новым реалиям, у нее просто нет других точек отсчета, других ориентиров для оценки своих действий, кроме установленных ЕС, с одной стороны, и Украиной – с другой. Пока же проводимая Украиной политика указывает на то, что ее европейская ставка тесно переплетается с евроатлантичес-

кой. Последний фактор придает дополнительный вес проевропейским устремлениям Украины, но и вызывает ответную реакцию ЕС. С этой точки зрения Республика Молдова выглядит, скорее, как контекстуальный проевропейский анклав, а не как активный и сознательный субъект в достижении поставленных целей.

Возвращаясь к развитию событий внутри страны, можно сказать, что в ходе выполнения ПДЕСМ отмечено значительное микширование преувеличенных вначале надежд молдавских властей и всего политического класса на мобилирующий потенциал ПДЕСМ и его воздействие на последующие интеграционные преобразования. Это произошло, несмотря на многообещающий старт, связанный с единогласным принятием депутатами Парламента Республики Молдова 24 марта 2005 года *Декларации о политическом партнерстве во имя достижения целей европейской интеграции*, практически через месяц после подписания ПДЕСМ 22 февраля 2005 года. Остается только сожалеть о том, что был упущен прекрасный повод для превращения идеи европейской интеграции в *идею национальной консолидации*, в центральный стержень, вокруг которого развернулась бы борьба политических сил с целью доказать, кто из них способен максимально эффективно продвигать европейскую интеграцию.

Внутренние и внешние причины снижения влияния европейской политики на консолидацию молдавского общества известны. В отличие от стран Центральной и Восточной Европы, для которых были предусмотрены конкретные действия и мобилирующие «приманки» в рамках европейских соглашений, Республике Молдова пришлось довольствоваться ободряющими и утешительными фразами, красиво оформленными на дипломатическом языке и щедро приправленными обещаниями ЕС «усилить» и «активизировать» ЕПС. Но и отзывы ЕС, оценивающие достижения в ходе внедрения ПДЕСМ, были достаточно красноречивыми. Не нужно обладать выдающимися аналитическими способностями, чтобы понять комментарии типа: «степень внедрения ПДЕСМ находится на уровне восприятия простых молдавских граждан»; «перед тем как заявить о необходимости

подписания новых документов, закрепляющих отношения Республики Молдова с Евросоюзом, следует осознать, что нет пределов для самосовершенствования в рамках ПДЕСМ»; «Республика Молдова добилась впечатляющих успехов по всем разделам, за исключением независимости юстиции, свободы прессы, соблюдения прав человека, борьбы с коррупцией и создания привлекательного инвестиционного климата»; «Республика Молдова принимает очень хорошие законы, но применяет их плохо» и т.д.

После таких оценок вывод может быть только один: у Республики Молдова крайне слабый административный потенциал, потому что как иначе интерпретировать тот факт, что хорошие законы внедряются плохо? Единственное альтернативное объяснение может быть в том, что отсутствует политическая воля для адекватного применения хорошего законодательства и, напротив, налицо интерес к действиям, идущим вразрез с провозглашенным проевропейским курсом. Нет других объяснений оценкам высокопоставленных официальных европейских лиц, а также замечаниям в докладах о результатах мониторинга относительно влияния политического фактора на юстицию и администрацию, контроля и манипулирования через прессу, подрыва процесса честных выборов. Для устранения недостатков в этих областях необходимо отказаться от практики непропорционального вмешательства. Обобщенный вывод, который напрашивается по поводу участия руководства в выполнении ЕПС, состоит в том, что желание сохранить власть превалирует над общей целью – максимально эффективное приближение Республики Молдова к стандартам ЕС. Вероятно, именно этот фактор и ослабил потенциал идеи европейской интеграции, которая так и не переросла в *идею национальной консолидации*.

Несмотря на вышесказанное, в ходе внедрения ПДЕСМ представился не один повод для публичного подключения властей к продвижению более чем специфичных целей, а также для мониторинга от лица гражданского общества и специализированных международных организаций выполнения властями своих обязательств. В ходе внедрения одного из пунктов плана – об активи-

зации взаимодействия органов власти с организациями гражданского общества – стало очевидно, что такой вид сотрудничества в Республике Молдова может развиваться, скорее, в рамках обязательств по отношению к европейским партнерам. Несмотря на трудности, по крайней мере, Парламент и Министерство иностранных дел и европейской интеграции сумели достичь прогресса в развитии взаимодействия с гражданским обществом, хотя этот диалог высветил и крайне слабые возможности последнего эффективно сотрудничать. Предпочтение, которое отдают организациям гражданского общества роли «сторожевого пса» вместо роли равного и компетентного партнера, объясняется, вероятно, их уровнем квалификации и небольшим опытом.

Внедрение ПДЕСМ – несомненное свидетельство усилий по модернизации Республики Молдова. Каким бы ни был уровень оценки внедрения ПДЕСМ, это позитивный опыт, хотя и недостаточный. В этих обстоятельствах дело чести представителей молдавского политического класса, подписавших *Декларацию о политическом партнерстве во имя достижения целей европейской интеграции*, продолжать реформирование и модернизацию общества для достижения стандартов ЕС. Разрыв между уровнем модернизации, достигнутым в Республике Молдова, и минимальными стандартами ЕС диктует молдавским политическим силам необходимость при составлении планов работы делать акцент не столько на тонкостях доктринарного характера, сколько на острой необходимости прорыва. С этой точки зрения суть демократической политической борьбы должна сводиться к следующему: преодолеть отставание максимально быстро и с минимальными потерями; другой цели, достойной поддержки граждан, не существует.

## Глава I ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА

### 1. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОСЛУЖИВШИЕ ТОЛЧКОМ К РАЗРАБОТКЕ ЕПС

Для Европейского союза ЕПС является, говоря языком прагматиков, тем инструментом, который призван помочь обеспечить три внешнеполитических приоритета в отношении новых соседей: воздержаться от новых расширений в краткосрочной и среднесрочной перспективе; смягчить проблемы в зоне соседства и защитить ее от последствий этих проблем; способствовать трансформации («европеизации») соседних государств в соответствии с европейскими ценностями.

В свете этого прагматизма Евросоюза ЕПС можно рассматривать как альтернативу расширению ЕС. Вполне справедливо отмечается, что ЕПС появилась на свет как признак «усталости» ЕС от слишком активного расширения. С другой стороны, ЕПС, хотя и не предполагает – по крайней мере, пока – нового расширения, но и не закрывает двери перед европейскими странами, которые могли бы в будущем ходатайствовать о присоединении к ЕС<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Verheugen, G. (2004), *The European Neighbourhood Policy*, Speech/04/141, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/04/141&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>; Ferrero-Waldner, B. (2004), *Press Conference to launch first seven Action Plans under the European Neighbourhood Policy*, Speech/04/529, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/ferrero/2004/sp04\\_529.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2004/sp04_529.htm).

Тем не менее, первой причиной, послужившей толчком к разработке ЕПС, стали интересы безопасности расширенного ЕС<sup>2</sup>. Концепцию, на которой основана ЕПС, можно выразить следующим образом: «помогая соседям, помогаем самим себе»<sup>3</sup>. Стратегия европейской безопасности, принятая в декабре 2003 года, предполагает защиту этих же стратегических интересов ЕС и провозглашает «укрепление безопасности соседей» одной из трех стратегических задач ЕС<sup>4</sup>.

Другой важный момент ЕПС заключается в принципе «европеизации». ЕС пытается «европеизировать» не только сообщество своих государств-членов, но и непосредственно окружающее его пространство. ЕПС можно рассматривать как «форму внешнего правления», которая состоит в распространении европейских ценностей, стандартов и политики, но при этом обеспечивает неприкосновенность своих фундаментальных институтов. Методы, которыми действует ЕС, напоминают в некоторой степени его стратегию в период расширения. Говоря о ЕПС, Евросоюз использует определенные инструменты, присущие периоду, предшествующему присоединению, в том числе планы действий, с элементами обусловленности, которые ставят условия и постоянно контролируют их выполнение, и постоянным мониторингом для того, чтобы прийти к интеграции по модели Европейского экономического сообщества (ЕЭС) – «максимально близко

<sup>2</sup> Stetter, S. (2005), 'Theorising the European Neighbourhood Policy: Debordering and Rebordering in the Mediterranean', *EUI Working Papers*, RSCAS №34, [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05\\_34.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_34.pdf); Scott, J. W. (2005), 'The EU and *Wider Europe*: Toward an Alternative Geopolitics of Regional Co-operation?', *Geopolitics*, 10, pp. 429-454.

<sup>3</sup> Ferrero-Waldner, B. (2005), *The European Neighbourhood Policy helping ourselves through helping our neighbours*, Speech /05/658, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/658&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>4</sup> Solana, J. (2003), *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

к ЕС, но не в качестве его члена». Несмотря на это, многие наблюдатели задаются вопросом, насколько эффективными могут оказаться механизмы, предусмотренные ЕПС по европеизации государств-соседей, в отсутствие четких перспектив относительно европейского будущего этих стран<sup>5</sup>.

## 2. ЭВОЛЮЦИЯ ЕПС

### 2.1. Корни ЕПС

Корни ЕПС уходят в начало 2002 года, когда ряд северных государств, в частности Великобритания и Швеция, призвали Еврокомиссию выработать предложения, направленные на смягчение последствий исключения Украины, Молдовы и Беларуси из грядущего расширения ЕС. В результате в августе 2002 года Европейская комиссия и Верховный представитель по внешней политике и общей безопасности направили в Совет по общим делам и внешним отношениям (СОДВО) письмо, в котором указывали на необходимость «инициативы Расширенная Европа» с целью пересмотреть отношения с восточными соседями ЕС. Вскоре различные европейские институты один за другим подтвердили эту необходимость.

Совет Евросоюза пришел к выводу на своем заседании в ноябре 2002 года, что «расширение – это способ, в основе которого заложен принцип разделения политических экономических ценностей развивать отношения с новыми соседями ЕС, которая должна опираться на разделяемые политические и экономические ценности». СОДВО подчеркнул также «необходимость разработки ЕС амбициозного, долгосрочного и

<sup>5</sup> Cremona, M. (2004), *The European Neighbourhood Policy: Legal and Institutional Issues*, [http://iis-db.stanford.edu/pubs/20738/Cremona-ENP\\_and\\_the\\_Rule\\_of\\_Law.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/20738/Cremona-ENP_and_the_Rule_of_Law.pdf); Lynch, D. (2004), *The European Neighbourhood Policy*, [http://eurojournal.org/files/dov\\_prague.pdf](http://eurojournal.org/files/dov_prague.pdf).

комплексного подхода» к Украине, Молдове и Беларуси, конкретные задачи по продвижению демократических и экономических реформ, устойчивое развитие торговли, чтобы «способствовала обеспечению более надежной стабильности и благосостояния за пределами новых границ ЕС»<sup>6</sup>. По оценкам СОДВО, инициативу нового соседства следует рассматривать в тесной связи с обязательствами ЕС по углублению взаимодействия с Россией.

Европейский совет, состоявшийся в декабре 2002 года в Копенгагене, одобрил заключения СОДВО, подчеркнув, что ЕС по-прежнему будет стремиться избежать «новых демаркационных линий» в Европе, и включил южно-средиземноморские страны в «инициативу нового соседства». Европейский совет также приветствовал намерение Еврокомиссии и Верховного представителя по внешней политике и общей безопасности подготовить более детальные предложения по развитию этой инициативы<sup>7</sup>.

## 2.2. Сообщение «Расширенная Европа»

11 марта 2003 года Еврокомиссия представила Европейскому совету и Парламенту сообщение «*Расширенная Европа – Соседи: Новые рамки отношений с нашими восточными и южными соседями*»<sup>8</sup>.

В соответствии с решением Европейского совета в Копенгагене сообщение касалось отношений ЕС с Алжиром, Па-

<sup>6</sup> Совет ЕС (2002), *2463rd Meeting of the General Affairs and External Relations Council*, 14183/02 (Presse 350), 18 Ноября, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/73248.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/73248.pdf).

<sup>7</sup> Европейский совет (Копенгаген, 2002), *Presidency Conclusions* (Par. 22-25), [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf).

<sup>8</sup> Европейская комиссия (2003), *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, [http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

лестинской администрацией, Республикой Беларусь, Египтом, Российской Федерацией, Иорданией, Израилем, Ливаном, Ливией, Республикой Молдова, Марокко, Сирией, Тунисом и Украиной – государствами, не имеющими перспектив на присоединение к ЕС. В сообщении однозначно отмечалось, что политика соседства представляет собой инструмент укрепления отношений между ЕС и странами-партнерами, функционирующий автономно от возможностей получения членства ЕС. Вместе с тем документ подчеркивает, что общей целью Новой политики соседства является укрепление процесса политических и экономических реформ, более тесная экономическая интеграция, устойчивое развитие и обеспечение политической поддержки.

Логика документа хорошо известна: взамен конкретного прогресса, свидетельствующего о приверженности европейским ценностям и успешном развертывании политических, экономических и институциональных реформ, ЕС готов предоставить своим соседям ряд преимуществ, в том числе более тесную экономическую интеграцию с ЕС; допуск на внутренний рынок ЕС; преференциальные торговые отношения; либерализацию перемещения лиц, товаров, услуг и капитала; взаимодействие в целях предотвращения общих угроз безопасности; более широкое подключение к предупреждению конфликтов и управлению кризисами; активизацию деятельности в области прав человека; интеграцию в транспортные, энергетические и телекоммуникационные системы; новые источники финансирования и т.д.

Документ уточняет, что участие ЕС будет активизироваться, в зависимости от достигнутых результатов в процессе осуществления предусмотренных реформ. Новые преимущества будут предоставляться исходя из того, насколько отражают они успехи каждой из стран-партнеров в реализации политических и экономических реформ. Таким

образом, прогресс и дифференциация являются определяющими принципами Новой политики соседства. В противоположность позитивному духу этих принципов исследователи по европейским вопросам отмечают, что «Расширенная Европа» помещает крайне разные страны «в одну корзину, а это, по их мнению, вместо дифференцированного сотрудничества может привести к дискриминации»<sup>9</sup>.

Главными инструментами сообщения «Расширенная Европа», определяющими отношения ЕС со своими соседями в рамках Новой политики соседства, являются планы действий. Кроме этого, сообщение обозначило и новый финансовый инструмент.

В июне 2003 года СОДВО приветствовал сообщение «Расширенная Европа» и предложил Еврокомиссии подготовить очередное сообщение – о концепции нового инструмента соседства. В июне 2003 года в Салониках Европейский совет одобрил выводы СОДВО.

### 2.3. Европейский инструмент соседства и партнерства

В июле 2003 года Комиссия выступила с сообщением «На пути к новому инструменту соседства»<sup>10</sup>. Документ оценивает возможности создания нового инструмента соседства. Учитывая ограниченное время на согласование между различными финансовыми институтами – INTERREG, PHARE, TACIS, CARDS и MEDA – документ предлагал двухэтапный подход. На первом этапе (2004-2006 годы) предполагалось улучшить согласование между различными финансовыми институтами на законодательных и финансовых основах, су-

<sup>9</sup> Del Sarto, R. A. and Schumacher, T. (2005), 'From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?', *European Foreign Affairs Review*, 10, pp. 17-38.

<sup>10</sup> Европейская комиссия (2003), *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, [http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf).

ществовавших на тот момент. На втором этапе (после 2006 года) Еврокомиссия предлагала внедрить новый инструмент соседства для преодоления «общих вызовов», перечисленных в сообщении «Расширенная Европа».

Европейский совет (Брюссель, октябрь 2003 года) приветствовал сообщение о новом инструменте соседства и призвал СОДВО и Еврокомиссию развить эту инициативу. На этой основе Комиссия провела детальный анализ элементов для включения в рамки механизма, переименованного в Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП). Также было решено, что ЕИСП будет поощрять экономическую интеграцию и политическое сотрудничество между ЕС и его соседями, стимулировать устойчивое развитие и снижение уровня бедности, способствовать решению проблем безопасности и стабильности, существующих на сопредельном пространстве ЕС, и поддерживать внедрение планов действий.

В соответствии с «Финансовыми перспективами на 2007-2013 годы» Евросоюз утвердил сумму в размере 11 181 млн. евро на осуществление ЕИСП. Выделенные средства составляют лишь 15% от расходов, предусмотренных на внешнюю политику ЕС, которые, в свою очередь, не превышают 10% совокупного бюджета ЕС.

### 2.4. Стратегический документ ЕПС

В мае 2004 года Европейская комиссия обнародовала сообщение «Стратегический документ Европейской политики соседства»<sup>11</sup>. Документ установил этапы дальнейшего раз-

<sup>11</sup> Европейская комиссия (2004), *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, [http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf). Название этой инициативы, адресованной соседям ЕС, изменялось в связи с дополнением списка охваченных государств-соседей: инициативы «Расширенная Европа», «новая инициатива/политика соседства» и, наконец, «Европейская политика соседства».

вития Европейской политики соседства и определил ряд приоритетов, осуществление которых может приблизить страны-партнеры к ЕС. В стратегическом документе ЕПС освещены и проблемы, связанные с ЕИСП, а также содержится рекомендация включить страны Южного Кавказа – Армению, Азербайджан и Грузию – в ЕПС.

Европейский совет (Брюссель, июнь 2004 года) приветствовал *Стратегический документ ЕПС* и одобрил включение Южного Кавказа в ЕПС.

## 2.5. Планы действий в рамках ЕПС

В декабре 2004 года Европейская комиссия обнародовала первые семь планов действий в рамках ЕПС: для Палестинской администрации, Иордании, Израиля, Марокко, Молдовы, Туниса и Украины. Документы были приняты в 2005 году. Затем планы действий были подписаны с Арменией, Азербайджаном и Грузией в 2006 году и с Египтом и Ливаном в 2007 году<sup>12</sup>.

Эти планы действий обсуждались индивидуально и были приняты с согласия вышеперечисленных стран. Поэтому они дифференцированы и «скроены по росту» („tailor made“), отражают уровень отношений со странами-партне-

---

<sup>12</sup> В свете достигнутого прогресса в выполнении Соглашения об ассоциировании, Алжир может претендовать на полное участие в ЕПС и начать переговоры по подписанию Плана действий. Заключение планов действий с Республикой Беларусь и Сирией зависит от их воли и от демократических перемен в этих странах. Что касается Ливии, ее присоединение к барселонскому процессу даст возможность более тесного сотрудничества с ЕС в рамках ЕПС. В 1999 году Ливия получила приглашение присоединиться к барселонскому процессу. В 2004 году она заявила о намерении присоединиться, но никакого официального ответа на это не последовало. Россия находится «наполовину в/наполовину вне» ЕПС и предпочитает развивать с ЕС на равной основе четыре «общих пространства»: экономическое; в области свобод, безопасности и юстиции; внешней безопасности; науки и образования.

рами, их потребности и возможности, а также учитывают общие интересы. Несмотря на отличия между индивидуальными планами каждого из государств-соседей, все они построены на основе единого блока принципов и имеют схожую структуру, которая, по всей видимости, базируется на опыте стран, ранее присоединившимся к ЕС. Эмерсон (CEPS) отмечал в этой связи в одной из своих работ, что до назначения Комиссии Барросо работу над планами действий на самом деле координировал Директорат комиссии, ответственный за расширение<sup>13</sup>. Работа на начальном этапе Директората Комиссии, ответственного за расширение, конечно же, сказалась на содержании и механизмах ЕПС, несмотря на однозначное уточнение об отсутствии связей между ЕПС и расширением ЕС.

Планы действий отличаются комплексным характером, они устанавливают ряд приоритетов в политической, экономической сферах и в области безопасности. Планы определяют отношения ЕС с соседними странами и охватывают ключевые сферы сотрудничества: диалог и политические реформы; торговлю и меры по подготовке партнеров к получению допуска на внутренний рынок ЕС; юстицию и внутренние дела; энергетику, транспорт, информационное общество, окружающую среду, исследования и инновации; социальную политику и межличностные отношения.

Планы действий не подменяют Соглашения об ассоциировании (СА) или Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), заключенные с соседними странами, а дополняют их и составлены на их основе. Более того, реализация и полное освоение положений СА или СПС остаются обя-

---

<sup>13</sup> Emerson, M. (2004), 'European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?', *CEPS Working Document*, №215, [http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item\\_id=1176](http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1176). После назначения Комиссии Барросо, ЕПС перешла в ведение Директората Еврокомиссии по внешним связям.

зательными предварительными условиями для дальнейшего развития отношений ЕС с государствами-соседями.

За ходом выполнения планов действий наблюдают органы, созданные в рамках СА или СПС. Также Еврокомиссия периодически докладывает о достигнутых результатах. В зависимости от них планы действий предусматривают возможность дальнейшего развития двусторонних отношений, в том числе на уровне новых договорных отношений.

## 2.6. Консолидация ЕПС

4 декабря 2006 года Еврокомиссия обнародовала в контексте ЕПС сообщения «О консолидации ЕПС» и «Об общем подходе к участию стран-партнеров по ЕПС в европейских агентствах и программах». Первое сообщение сопровождалось: *общей оценкой* (отношений между ЕС и первыми семью государствами, заключившими с ним *планы действий*); *отчетом о достигнутых результатах по секторам* и отчетами о достижениях стран в рамках ЕПС, в том числе докладом о достижениях Молдовы.

Документ «О консолидации ЕПС» подтвердил тот факт, что ЕПС развивается автономно от процесса расширения ЕС, выявил основные проблемы и задачи в рамках ЕПС и, исходя из этого, сформулировал предложения по консолидации ЕПС и значительному усилению резонанса этой политики. Главная предпосылка, которая легла в основу сообщения, состоит в том, что ЕПС необходима, несет в себе большой потенциал, а для более активного развития процесса реформ в соседних с ЕС странами она должна предложить им больше стимулов, в том числе финансовых. В этой связи следует отметить, что предложения, сделанные ЕС своим соседям в результате запуска ЕПС, большинство экспертов посчитали недостаточными для того, чтобы дать толчок важным реформам на сопредельном пространстве.

Второе сообщение Еврокомиссии предложило модели участия государств-членов ЕПС в агентствах и программах ЕС. В общих чертах оба сообщения предложили дополнить предложение, сделанное ранее Евросоюзом своим соседям, и тем самым устранить разрыв между условиями «европеизации» и стимулами, предложенными вместо «европеизации».

## 2.7. Укрепление ЕПС

5 декабря 2007 года Европейская комиссия обнародовала сообщение «Об укреплении Европейской политики соседства»<sup>14</sup>. В документе был подтвержден тот факт, что ЕПС исходит из заинтересованности Евросоюза в более активном экономическом развитии, стабильности и более эффективной системе управления в странах, ставших его непосредственными соседями. В сообщении подчеркивался принцип дифференциации, на котором основана ЕПС. Таким образом, ЕПС представляет собой партнерство во имя реформ, которое предлагает «больше ради большего».

В документе отмечались также основные успехи, достигнутые в рамках ЕПС после 4 декабря 2006 года, когда было обнародовано первое сообщение Европейской комиссии. Среди достижений перечисляются: выделение средств в рамках системы содействия реформам управления (*Governance Facility*); создание Фонда привлечения инвестиций в экономику стран-соседей (*Neighbourhood Investment Facility*); начало программы «Синергия Черноморского сотрудничества» (*Black Sea Synergy*), направленная на обеспечение специального подхода к восточному блоку стран,

<sup>14</sup> Европейская комиссия (2007), *Communication from the Commission A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussels, 05/12/2007, COM(2007) 774 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf).

объединенных Европейской политикой соседства; успехи в открытии европейских программ и агентств для партнеров по ЕПС. Несмотря на это, Еврокомиссия отмечала, что предстоит сделать еще больше. Были подробно перечислены меры, которые необходимо предпринять Евросоюзу в 2008 году для того, чтобы прежние предложения по укреплению ЕПС стали реальностью. В документе подчеркивалось также, что в 2008 году особое внимание следует уделить выполнению взятых обязательств.

## Глава II

# МОЛДОВА В КОНТЕКСТЕ РАЗВЕРТЫВАНИЯ ЕПС. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ЕС-МОЛДОВА

---

---

### 1. ВОСПРИЯТИЯ И НАДЕЖДЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЕПС

Молдова встретила инициативу ЕС, предложенную соседним странам, со смешанным чувством. С одной стороны, Молдова приветствовала намерение ЕС углублять отношения с соседями, с другой же – была разочарована, так как Новая политика соседства ЕС не предусматривает европейских перспектив для Молдовы. Другой важной причиной такой сдержанности стало включение Молдовы в группу стран, у которых нет шансов на европейскую интеграцию.

Несмотря на эти оценки, инициатива ЕС в отношении своих соседей вселила в Молдову новые надежды, связанные с европейским будущим. Хотя ЕПС не предполагает перспективы присоединения к ЕС, молдавские власти восприняли ее как дополнительный путь сотрудничества с ЕС и как мост к новому этапу – ассоциирования и интеграции в ЕС<sup>15</sup>.

### 2. ПДЕСМ – ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ

Европейская комиссия 9 декабря 2004 года представила План действий ЕС-Молдова (ПДЕСМ), вместе с другими шестью аналогичными планами для Палестинской администрации,

---

<sup>15</sup> Gheorghiu, V. (2005), *Moldova on the way to the European Union: Distance covered and next steps to be done*, <http://www.ipp.md/public/biblioteca/83/en/MoldovaWayEU.pdf>.

Иордании, Израиля, Марокко, Туниса и Украины. В Брюсселе 22 февраля 2005 года на VII заседании Совета по сотрудничеству ЕС-Молдова документ подписали от Совета ЕС заместитель премьер-министра, министр иностранных дел и иммиграции Люксембурга Жан Ассельборн, и премьер-министр Республики Молдова Василе Тарлев.

Несмотря на то, что переговоры по Плану действий ЕС-Молдова завершились в июне 2004 года, благодаря намерению ЕС заключить аналогичные документы одновременно с группой государств ПДЕСМ был подписан почти на год позже, чем было обещано вначале. Это явно противоречит провозглашенному Евросоюзом принципу дифференциации в рамках ЕПС. Еще одна проблема, которую высветил процесс переговоров по Плану действий, состояла во взаимной неинформированности: Евросоюз не знал об изменении политики в Молдове, Молдова – о политике и стандартах ЕС. К примеру, в ПДЕСМ были сформулированы задачи, которые в Молдове были выполнены еще до завершения переговоров по документу в июне 2004 года<sup>16</sup>. В ходе переговоров Евросоюз в большой степени исходил из информации, поставляемой молдавским правительством, тогда как последнему пришлось дожидаться, пока сработает «обратная связь» и ЕС сообщит о своих стандартах и требованиях. Это, возможно, является одним из объяснений затягивания переговоров.

Документ разработан на принципах партнерства, разделения ответственности и дифференциации и призван способствовать дальнейшему развитию двухсторонних

<sup>16</sup> ПДЕСМ сформулировал необходимость (цель 4) ратификации Факультативного протокола о вовлечении детей в вооруженные конфликты к Конвенции о правах ребенка, что было сделано в соответствии с Законом №15-XV от 6 февраля 2004 г. (*Monitorul oficial*, №39-41/216 от 05.03.2004).

отношений между ЕС и Молдовой<sup>17</sup>. Заключив ПДЕСМ, на выполнение которого отводилось три года, ЕС пригласил Молдову вступить с ним в более тесные политические, экономические и культурные отношения, взаимодействовать в области безопасности, более активно развивать приграничное сотрудничество, а также разделить ответственность по предотвращению и урегулированию конфликтов.

План действий признает европейские устремления Молдовы, но уточняет, что в ближайшей перспективе СПС остается легально признанной базой для сотрудничества ЕС-Молдова<sup>18</sup>. Таким образом, ПДЕСМ не подменяет существующее СПС, а дополняет его. Значит, План действий является не юридическим документом, как СПС, а политическим.

План действий устанавливает четкий перечень приоритетов в областях, охваченных СПС. Семь из десяти приоритетов касаются политической составляющей процесса сотрудничества между ЕС и Молдовой.

План действий ЕС-Молдова содержит 46 страниц, формулирует 80 целей и 294 действия/ меры в семи основных областях: политический диалог и реформы; взаимодействие в целях урегулированию приднестровского конфликта; реформа и социально-экономическое развитие; торговля, рынок и регуляторная реформа; взаимодействие в области юстиции; транспорт, энергетика, телекоммуникации, окружающая среда, исследования и инновации; межличностные отношения.

Большинство этих целей и действий/ мер относятся к Молдове, 14 однозначно касаются ЕС, а 40 в одинаковой

<sup>17</sup> Европейская комиссия (2004), *EU-Moldova Action Plan*, [http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/action\\_plans/moldova\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf).

<sup>18</sup> СПС подписано 28 ноября 1994 года и вступило в силу 1 июля 1998 года; для начала документ предусмотрен на десять лет.

степени затрагивают ЕС и Молдову<sup>19</sup>. Поэтому некоторые исследователи считают, что, несмотря на используемую риторику, ПДЕСМ «не является двусторонним документом», так как ЕС берет на себя мало обязательств<sup>20</sup>. Действительно, ПДЕСМ, как, кстати, и остальные аналогичные документы, заключенные в рамках ЕПС, отражает, скорее, заинтересованность ЕС, содержит асимметричный объем задач и характеристик, определяющих отношения «центр-периферия»<sup>21</sup>. Исключение составляет План действий, подписанный с Израилем, который в меньшей степени является списком задач, которые надлежит решить Израилю, и в большей степени – списком мероприятий, которые это государство должно провести вместе с Европейским союзом.

Кроме того, в некоторых случаях трудно определить, какая из сторон отвечает за выполнение задач и действий/мер, сформулированных в ПДЕСМ<sup>22</sup>. Иногда, хотя ответственность и очевидна, из-за отсутствия четких критериев оценки выполнения документа, не ясно, как измеряется достигнутый прогресс, поэтому трудно доказать, выполнены или нет те или иные задачи. Или же качество проделанной работы спорно. Также, несмотря на то, что на выполнение ПДЕСМ отведено три года, отсутствуют четкие количест-

<sup>19</sup> Buscaneanu S. (2006), *How far is the European Neighbourhood Policy a substantial offer for Moldova?*, Приложение 5, <http://www.e-democracy.md/files/enp-moldova.pdf>.

<sup>20</sup> Gheorghiu V. (2005), *EU-Moldova Action Plan: Negotiations and Implementation*, <http://www.ipp.md/public/biblioteca/92/en/Yerevan272.doc>.

<sup>21</sup> Smith, K. E. (2005), 'The outsiders: The European neighbourhood policy', *International Affairs*, 81(4), pp. 757-773; Stetter, S. (2005), 'Theorising the European Neighbourhood Policy: Debordering and Rebordering in the Mediterranean', *EUI Working Papers*, RSCAS №34, [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05\\_34.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_34.pdf).

<sup>22</sup> См., например, цели №68, 72-73.

венные или временные требования относительно выполнения тех или иных пунктов плана.

Все это наводит на мысль, что ПДЕСМ далеко не безукоризненно разработанный документ. Одной из причин этого стало опубликование *Стратегического документа ЕПС и Отчета по стране – Молдова*<sup>23</sup>, когда ПДЕСМ находился уже на завершающем этапе разработки<sup>24</sup>.

### 3. «ДОБАВЛЕННАЯ СТОИМОСТЬ» ПДЕСМ

#### 3.1. Политическое измерение

Сравнивая ПДЕСМ и СПС по политической составляющей, можно заметить, что эти документы построены на одних и тех же разумных основаниях и не отличаются радикально с точки зрения подхода и механизмов достижения целей. Тем не менее на некоторых явных отличиях следует остановиться подробнее.

ПДЕСМ предусматривает более комплексный и, в то же время, более специфичный и функциональный процесс сотрудничества между сторонами. Документ рассматривает новые области диалога, такие как взаимодействие в сфере урегулирования приднестровского конфликта, проблемы миграции, менеджмент границ, борьба с организованной преступностью, сотрудничество на уровне полиции и судебной системы. Важным для Молдовы является включение в ПДЕСМ отдельной главы, посвященной

<sup>23</sup> Европейская комиссия (2004), *European Neighbourhood Policy Country Report – Moldova*, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/moldova\\_enp\\_country\\_report\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/moldova_enp_country_report_2004_en.pdf).

<sup>24</sup> См.: Gheorghiu, V. (2005), *EU-Moldova Action Plan: Negotiations and Implementation*, <http://www.ipp.md/public/biblioteca/92/en/Yerevan272.doc>.

процессу приднестровского урегулирования. Евросоюз в ПДЕСМ обязался поддержать этот процесс и рассмотреть возможности расширения своего участия в решении этих проблем.

Также ПДЕСМ актуализировал диалог ЕС с Молдовой в таких областях, как предотвращение и борьба с торговлей людьми; искоренение пыток и бесчеловечного обращения; борьба с терроризмом, распространением оружия массового поражения и нелегальным экспортом оружия. Установление новых областей сотрудничества и актуализация диалога между сторонами призваны ответить на внутренние, региональные и глобальные угрозы.

Парадоксально, но факт: несмотря на наличие лишь ряда мер, ответственность за выполнение которых возложена однозначно на Евросоюз, в общих чертах ангажированность ЕС через ПДЕСМ более заметна и активна. Новые границы ЕС, его повышенная заинтересованность в стабильности и безопасности своих соседей, расширение его политических компетенций нужно рассматривать как основные причины для такой ангажированности.

Сравнительный анализ СПС и Соглашений об ассоциации (СА) показал, что СПС инспирировано из СА<sup>25</sup>. Что касается ПДЕСМ, то его сходство с СА еще более очевидно, хотя философия плана не имеет ничего общего с расширением ЕС. Также ПДЕСМ имеет много общего с Европейской стратегией Республики Молдова, разработка которой началась до инициирования переговоров по ПДЕСМ и которая явно напоминает стратегии европейской интеграции госу-

<sup>25</sup> Chirila, V. (2001), *The relation between the Republic of Moldova and the European Union*, [http://www.ipp.md/files/Publicatii/2001/integrarea\\_europeana/Chirila-eng.doc](http://www.ipp.md/files/Publicatii/2001/integrarea_europeana/Chirila-eng.doc).

дарств Центральной и Восточной Европы, задуманные, в свою очередь, в строгом соответствии с СА<sup>26</sup>.

Сравнительный анализ показал также, что задачи СПС основаны на Копенгагенских критериях. И с этой точки зрения связь между ПДЕСМ и данными критериями еще более очевидна, несмотря на отсутствие какой-либо прямой ссылки на них. Более того, при «расшифровке» положений ПДЕСМ можно заметить, что он придает особое значение политическим аспектам взаимодействия между сторонами, аспектам, которые легко вписываются в Копенгагенские политические критерии. Из этого можно сделать вывод, что прогресс в политической области является предварительным условием для сотрудничества и дальнейшего развития диалога между сторонами на других уровнях. В связи с этим следует отметить, что семь из десяти приоритетов, сформулированных в начале ПДЕСМ, касаются политических аспектов сотрудничества. Следовательно, ПДЕСМ придает большее значение политическим преобразованиям в Молдове, чем СПС.

В отличие от Соглашения о партнерстве и сотрудничестве ПДЕСМ более емко трактует проблемы соблюдения прав человека. Помимо общих вопросов, план касается и прав ребенка, равенства шансов для женщин и мужчин.

<sup>26</sup> МИДЕИ и Институт публичной политики (2006), *European Strategy of the Republic Moldova*, <http://www.ipp.md/biblioteca1.php?l=en&id=85>. Структура раздела «Политический диалог и реформы» ПДЕСМ почти идентична со структурой главы «Создание правового государства и укрепление демократии» Европейской стратегии Республики Молдова. Оба документа касаются стабильности демократических институтов; независимости юстиции; борьбы с коррупцией; соблюдения прав человека, в том числе представителей национальных меньшинств; свободы выражения; сектора гражданского общества; соблюдения прав профсоюзных организаций. То же можно сказать и о структуре глав «Взаимодействие в области юстиции и внутренних дел» ПДЕСМ и «Юстиция и внутренние дела» Европейской стратегии – оба они затрагивают проблемы миграции; менеджмент границ; борьбу с организованной преступностью и т.д.

С институциональной точки зрения ПДЕСМ не привносит ничего нового. Те же органы, учрежденные СПС, – Совет по сотрудничеству, Комитет по сотрудничеству и Парламентский комитет по сотрудничеству – осуществляют надзор за ходом выполнения Плана действий.

Что касается обязательств сторон по выполнению этих документов, применяемая СПС формулировка более исчерпывающая и адресована в равной степени обеим сторонам, тогда как используемая формулировка ПДЕСМ более уклончива и адресована больше Молдове. Другое отличие состоит в том, что ход выполнения Плана действий оценивала Еврокомиссия, тогда как в отношении СПС на ЕК не были возложены такие обязанности. Отсутствие этих обязанностей привело к тому, что, хотя допускается возможность пересмотра СПС, это не было сделано ни разу. В отношении ПДЕСМ была предусмотрена ревизия содержания – на основании первого отчета Молдовы о достигнутых результатах (декабрь 2006 года). Ожидалось, что после первой оценки Еврокомиссии последует адаптация и обновление ПДЕСМ. По неизвестным причинам такой пересмотр содержания ПДЕСМ не был сделан. Возможно, ЕК пожелала избежать проблемы «смещения целей» (*moving target problem*), так как существенная модификация условий плана затруднила бы их выполнение во второй половине срока, предусмотренного на реализацию ПДЕСМ.

ПДЕСМ основан на других пространственных соображениях. Если Евросоюз через СПС продвигает партнерство с государствами СНГ, ЕПС открыла перед Молдовой другие геополитические перспективы, основанные на концептах европейского соседства. Конечно, состоять в одной группе с государствами-соседями ЕС, но без европейского призвания – не этого ждала молдавская дипломатия, но заслужила ли Молдова большего? Кроме того, «усталость от расширения»

ЕС (*enlargement fatigue*) и непростая внутренняя ситуация после того, как в 2005 году французы и нидерландцы сказали «нет» Европейской Конституции, не позволили Евросоюзу обещать чего-то большего.

Что касается регионального сотрудничества, то если ЕС через СПС показывает странам СНГ важность «сотрудничества между ними /.../ в духе отношений добрососедства», то ПДЕСМ указывает Молдове на необходимость взаимодействовать в рамках Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы, который является настоящим европейским соглашением, дополняющим внедрение этого плана. Более того, один из немногих пунктов, ответственность за который взял на себя ЕС посредством ПДЕСМ, состоит в поддержке Молдовы в Процессе сотрудничества в Юго-Восточной Европе (ПСЮВЕ), воспринятом молдавской дипломатией как «туннель», который может обеспечить стыковку Молдовы с государствами Западных Балкан на пути последних в Евросоюз.

Кроме этого, ПДЕСМ отмечает новые перспективы сотрудничества, которые открывает ЕПС. Среди важнейших из них можно отметить выход за пределы сотрудничества и продвижение к значительному уровню интеграции; возможность прогрессивного участия Молдовы в важнейших программах ЕС; актуализацию интенсивности политического сотрудничества; финансовую поддержку посредством ЕИСП выполнения Плана действий, усиление приграничного и международного сотрудничества между Молдовой и ЕС; поддержку, в том числе техническую и материальную в ходе выполнения стандартов и норм ЕС, а также содействие в синхронизации законодательных рамок посредством механизма ТАИЕХ; установление конструктивного диалога в области визового сотрудничества и открытие представительства Еврокомиссии в Молдове.

Большинство этих новых перспектив сотрудничества между сторонами отметили и высокопоставленные европейские представители. Комиссар Евросоюза по вопросам внешней политики и европейской политики соседства Бенита Ферреро-Вальднер выразила уверенность в том, что ЕПС представляет собой «реальное предложение» странам, охваченным этой политикой. По ее мнению, по политической составляющей ЕПС ЕС предлагает расширенную политическую интеграцию, которая означает более активный политический диалог и на более высоком уровне; усиленную поддержку по дальнейшему укреплению институтов, гарантируя демократию и правовое государство; более тесное взаимодействие в продвижении общих внешнеполитических приоритетов, таких как повышение эффективности многосторонних институтов и противодействие угрозам общей безопасности.<sup>27</sup>

Разумеется, простое перечисление новых перспектив сотрудничества, открытых ПДЕСМ, не обязательно означает, что все они будут использованы максимально. Тем не менее отдельные уже достигнутые результаты в процессе выполнения ПДЕСМ вселяют оптимизм.

ЕПС и ПДЕСМ демонстрируют Молдове следующее: ЕС признает европейские устремления Молдовы (такое признание отсутствует в СПС); Брюссель на данный момент «устал и занят», поэтому воздержится от новых расширений, по крайней мере, в ближайшее время; тем не менее несколько «дверей» или, скорее, «окон» остаются приоткрытыми; в

<sup>27</sup> Ferrero-Waldner, B. (2004), *Press Conference to launch first seven Action Plans under the European Neighbourhood Policy*, Speech/04/529, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/ferrero/2004/sp04\\_529.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2004/sp04_529.htm); (2005) *Europe's Neighbours – Towards Closer Integration*, Speech/05/253, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/ferrero/2005/sp05\\_253.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_253.htm).

случае успешного выполнения Плана действий и целесообразности новых отношений они будут пересмотрены. Это значит, что ПДЕСМ и СПС близки в главном: отсутствуют четкие европейские перспективы для Молдовы. Поэтому некоторые могут сказать, что ПДЕСМ для Молдовы – «потемкинская деревня», так как его завершение не принесет никаких значительных перемен.

Несмотря на это, вне всяких сомнений, ЕПС и ПДЕСМ придали новую динамику отношениям между Молдовой и ЕС; расширили горизонты сотрудничества; уточнили и детализировали процесс взаимодействия между сторонами; актуализировали области диалога; способствовали более функциональному, явному и активному подключению ЕС к проблемам Молдовы; добавили ряд обуславливающих элементов, в частности, в сфере диалога и политических реформ, подчеркнув таким образом необходимость демократических перемен как одно из условий дальнейшего развития отношений в других областях сотрудничества; включили Молдову в другие пространственные рамки, основанные на концептах европейского соседства и близости. Более того, ЕПС и ПДЕСМ создали обстоятельства, позволившие Молдове стать более восприимчивой, готовой к сотрудничеству и более ответственной в отношении европейских ценностей и стандартов в ряде областей.

### 3.2. Экономическое и социальное измерения

В общих чертах можно сказать, что ЕПС представляет собой более высокий уровень торгово-экономических отношений Европейского союза с Республикой Молдова, а ПДЕСМ – действенный инструмент претворения в жизнь основных положений ЕПС.

СПС не материализовалось в укреплении двухсторонних торговых отношений. После подписания СПС одним из важнейших достижений стало присоединение Республики Молдова в 2001 году к Всемирной торговой организации (ВТО). О неудачных попытках СПС стимулировать развитие торговых отношений между ЕС и Республикой Молдова говорит и то, что после вступления в ВТО, СПС выступало как предпосылка либерализации торговли между Молдовой и ЕС, этой либерализации не произошло.

Основные отличия между СПС и ПДЕСМ наглядно представлены в таблице 1.

В отличие от СПС План действий ЕС-Молдова обеспечил рамки, в которых стало возможно более быстрое развитие торговых отношений Молдовы с ЕС. 1 января 2006 года обобщенная система торговых преференций (GSP+) пришла на смену прежней обычной GSP. Также был достигнут реальный прогресс в обсуждении ряда автономных преференций ЕС для Молдовы. С этой коммерческой точки зрения предложение ЕС, отраженное в ПДЕСМ, было достаточно серьезным, если исходить из того, что положения СПС удастся выполнить и интеграция Молдовы в европейские экономические и социальные структуры встретит дальнейшую поддержку. Тот факт, что вначале на выполнение ПДЕСМ отводилось 3 года (вместо 5 для других стран), свидетельствовал о больших ожиданиях ЕС в отношении Республики Молдова.

ПДЕСМ в отличие от СПС не является юридическим документом, он, скорее, устанавливает некие ориентиры проводимой политики, в том числе в экономической и социальной областях. В общих чертах ПДЕСМ объединяет дух и цели со Стратегией экономического роста и снижения уровня бедности, принятой Республикой Молдова в 2004 году.

**Таблица 1. Концепция и ключевые задачи в экономической и социальной областях, отраженные в СПС, ЕПС и ПДЕСМ**

СПС	→ ЕПС <sup>28</sup>	→ ПДЕСМ
<b>Концепт</b>		
Создает юридические и институциональные рамки экономического и торгового сотрудничества между Молдовой и ЕС.	Укрепляет торгово-экономическое сотрудничество, установленное на основе СПС, и представляет собой альтернативную политику расширения, предназначенную для государств, которые в краткосрочной и среднесрочной перспективе не имеют шансов на присоединение к ЕС.	Это действенный инструмент ЕПС, программа внутренних экономических и социальных реформ; предусматривает новые перспективы для развития отношений торгово-экономического партнерства между ЕС и Молдовой.
<b>Ключевые цели в экономической и социальной областях</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Стимулирование торговли и инвестиций.</li> <li>2. Взаимодействие в законодательной, экономической, социальной и финансовой сферах.</li> <li>3. Поддержка усилий по экономическому развитию и переходу к рыночной экономике.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Углубление преференциальных торговых отношений, открытие рынков и стимулирование инвестиций.</li> <li>2. Создание единых и четких рамок торгово-экономических отношений, в перспективе – частичная экономическая интеграция.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Разработка (на среднесрочный и долгосрочный период) и выполнение политики по стимулированию экономического роста и социального единства, сокращения бедности.</li> <li>2. Возобновление сотрудничества с международными финансовыми организациями.</li> <li>3. Совершенствование инвестиционных рамок посредством улучшения делового климата и борьбы с коррупцией.</li> </ol>

<sup>28</sup> В 2000-2006 годах государства, включенные в ЕПС, получили 8,5 млрд. евро, в 2007 году – 1,4 млрд. евро, а на бюджетный период 2007-2013 будет выделены около 11 млрд. евро. Вместе с тем средства, выделенные различным странам, зависят от способности освоить их и от достигнутых результатов в разработке и реализации реформ.

## Глава III

# ВЫПОЛНЕНИЕ ПДЕСМ: ДВА ШАГА ВПЕРЕД, ОДИН НАЗАД

---

---

### 1. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ДИАЛОГ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ

#### 1.1. Политический диалог

##### Развитие

Политический диалог между Молдовой и ЕС активизировался в период выполнения ПДЕСМ и развивался многопланово. В начале этого периода заслуга в укреплении диалога с Молдовой и повышении его качества принадлежит именно ЕС. В первый год внедрения ПДЕСМ в марте 2005 года был назначен специальный представитель ЕС по Молдове<sup>29</sup>; в октябре того же года было открыто представительство Европейской комиссии в Молдове; ЕС подключился к переговорам по приднестровской проблематике (в формате „5+2“); в декабре 2005 прибыла Миссия ЕС по оказанию помощи на молдавско-украинской границе (EUBAM).

Постепенно Молдова стала проявлять – в контексте ЕПС – больше инициативы в рамках своих отношений с ЕС. За некоторым исключением, Молдова подписала ряд деклараций ЕС в области внешней политики и общей безопасности. Многие из деклараций ЕС касались вопросов, представляющих небольшой интерес для внешнеполитической програм-

---

<sup>29</sup> Совет ЕС (2005), *Appointment of an EU Special Representative for Moldova*, 7023/05, Presse 53, [http://eurojournal.org/files/EUSR\\_mandate.pdf](http://eurojournal.org/files/EUSR_mandate.pdf).

мы Молдовы, однако их подписание официальным Кишиневом укрепило доверие к Молдове<sup>30</sup>.

Еще одна важная область, в которой отмечен прогресс, касается режима взаимных поездок граждан ЕС и РМ. Для начала Молдова отменила с января 2007 года визовый режим в отношении граждан ЕС. ЕС открыл с 25 апреля 2007 года при посольстве Венгрии в Кишиневе Единый центр выдачи виз (ЕЦВ). Это первый открытый Евросоюзом подобный центр, где молдавские граждане могут получить визы в некоторые европейские страны, не имеющие диппредставительств в Молдове. Первыми к ЕЦВ, открытому при посольстве Венгрии, присоединились Австрия, Словения и Литва. Впоследствии услугами центра стали пользоваться Дания и Эстония. Кроме того, ЕС пригласил Молдову обсудить соглашения по упрощению выдачи виз и реадмиссии нелегальных мигрантов. Документы были подписаны 10 октября 2007 года в Брюсселе и вступили в силу с 1 января 2008 года, заложив тем самым основы дальнейшего расширения сотрудничества в этой области.

К концу периода, изначально отведенного на выполнение ПДЕСМ, кишиневская дипломатия активизировала свои усилия с целью расширить круг друзей Молдовы за рубежом и убедить государства ЕС, менее восприимчивые к пожеланиям Молдовы, установить качественно новые отношения с февраля 2008 года. Усилия молдавской дипломатии заключались в организации ряда совещаний на уровне институтов ЕС и государств-членов, в рамках которых Молдова изложила свою точку зрения на будущее своих отношений с ЕС. Если вначале Молдова давала понять, что она заинтересована заключить после выполнения ПДЕСМ Соглашение

---

<sup>30</sup> Вместе с тем Молдова проявила выборочное отношение к декларациям ЕС в области внешней политики и общей безопасности и воздержалась подписаться под отдельными принципиальными декларациями.

об ассоциировании с ЕС, то начиная с августа 2007 года ее позиция в вопросе дальнейших отношений с ЕС постепенно изменилась в пользу прогрессивного включения в пространство «четырёх свобод» перемещения в рамках ЕС.

Для более качественного информирования общественности о ЕС и создания возможностей для более активного участия граждан в процесс европейской интеграции в декабре 2007 года правительство утвердило Коммуникационную стратегию европейской интеграции Республики Молдова и План действий на 2008 год по ее претворению в жизнь<sup>31</sup>.

### Упущения и проблемы

Вопреки установленным целям<sup>32</sup> Молдова не смогла убедить в 2007 году, в конце периода, отведенного на выполнение ПДЕСМ, что она готова перейти к новому типу договорных отношений с ЕС.

Помимо эндемических проблем в области соблюдения прав человека, свободы масс-медиа, борьбы с коррупцией, независимости правосудия и делового климата, серьезный недостаток политического диалога между Молдовой и ЕС обусловил сдержанное отношение последнего к инициативе Кишинева. Упущение касается отсутствия достаточно высокого уровня транспарентности в приднестровской проблематике в контексте обсуждения нашумевшего «пакета предложений» молдавской стороны, что привело к снижению уровня доверия ЕС к Молдове, а также к определенной

<sup>31</sup> ПП №1524 от 29.12.07 об утверждении Коммуникационной стратегии европейской интеграции Республики Молдова.

<sup>32</sup> Премьер Тарлев на заседании Национальной комиссии по европейской интеграции 19 января 2007 года провозгласил первоочередной целью в отношениях Молдовы с ЕС в 2007 году получение согласия последнего на подписание Соглашения об ассоциировании. Более подробно см.: ADEPT (2007), *Правление и демократия в Молдове*, год V, №88, 1-31 января, <http://www.e-democracy.md/e-journal/20070131/#4>.

неуклюжести в оперативном и четком общении с Брюсселем по дальнейшим действиям и планам Молдовы в приднестровском вопросе.

К этому следует добавить затягивание разработки внешнеполитической концепции Республики Молдова. В соответствии с президентским указом документ следовало разработать до 1 марта 2006 года. Действующая внешнеполитическая концепция, принятая в 1995 году, давно уже не отвечает велению времени.

Политический диалог, в целом плодотворный для Республики Молдова и ЕС, с февраля 2005 по январь 2008 года осложнялся проблемами в отношениях Кишинева с одним из членов ЕС – Румынией. Трудности в получении виз в Румынию, затягивание подписания двухстороннего соглашения о местной приграничной торговле, а также введение в действие ряда мер, допускаемых Шенгенскими нормами в области перемещения лиц, – все это прямые последствия указанных недостатков. Больше всего в этом случае страдают молдавские граждане.

### Приоритеты

Конкретные направления деятельности, на которых следовало бы сфокусировать политический диалог в 2008 году, следующие:

- продолжение усилий с целью убедить страны ЕС, у которых нет дипломатических представительств в Молдове, присоединиться к ЕЦВ;
- проведение нового исследования и рассмотрение возможностей заключения соглашения о свободной торговле между ЕС и Молдовой<sup>33</sup>;

<sup>33</sup> В 2008 году такие исследования будут проведены для Грузии и Армении.

- рассмотрение возможностей участия Молдовы в программе Евросоюза «Конкурентоспособность и инновации», а также сотрудничества с Европейским департаментом по патентам;
- заключение соглашений о локальной приграничной торговле (с Румынией), о реадмиссии с государствами происхождения/ транзита нелегальных мигрантов, пересекающих Молдову на пути в страны ЕС, и двухсторонних договоренностей, дающих возможность воспользоваться гибкостью шенгенских норм в области перемещения лиц;
- предложение провести в 2009 году в Кишиневе ежегодное заседание в рамках ЕПС<sup>34</sup>;
- увеличение численности персонала ДЕИ в рамках МИ-ДЕИ и дипломатического корпуса, аккредитованного при Европейских организациях;
- объективное, полное, четкое и оперативное информирование ЕС о главных процессах в программе отношений Молдовы с ЕС. Обеспечение максимально высокого уровня открытости в плане информирования ЕС по вопросам безопасности и внешней политики.

## 1.2. Демократические институты

Если в политическом диалоге усилия Молдовы активизировались к концу периода, предусмотренного для выполнения ПДЕСМ, то по составляющей «демократические институты» этого документа можно сказать, что наиболее значительных достижений Кишинев добился приблизительно с марта 2005 по март 2007 года. После марта 2007 года темпы реформ в этой области замедлились. На одних сегментах демократические преобразования остались на мес-

<sup>34</sup> Первая такая конференция состоялась 3 сентября 2007 года в Брюсселе, следующая пройдет в 2008 году в Грузии.

те, на других – в частности, это касается свободы прессы – даже наметился некоторый регресс. Отсутствие прогресса в этой области подтверждено организациями Freedom House<sup>35</sup> и «Репортеры без границ» (РБГ)<sup>36</sup>. В общих чертах, по оценкам Freedom House, «демократический счет» в отношении Молдовы улучшился в период с 2005 года (5.07) до 2006-го (4.96), но остался неизменным в 2007 году (4.96) по сравнению с предыдущим годом<sup>37</sup>. В отличие от Freedom House ПАСЕ отмечала в мониторинговом докладе в октябре 2007 года, что с момента принятия предыдущего отчета в 2005 году Молдова «значительно продвинулась вперед по пути демократических реформ»<sup>38</sup>.

Сбои, возникшие в интенсивности процесса реформ, связаны с началом в 2007 году кампании по выборам местных органов власти. К сожалению, и после завершения местных выборов 2007 года продвижение реформ в области демократических институтов не вернулось к удовлетворительным

<sup>35</sup> Freedom House (2007), *Nations in Transit 2007. Democratisation from Central Europe to Eurasia*, New York, Washington D.C., Budapest, Freedom House.

<sup>36</sup> Reporters sans Frontières (2007), *Worldwide Press Freedom Index 2007*, Press Release, 16 October, [http://www.rsf.org/IMG/pdf/index\\_2007\\_en.pdf](http://www.rsf.org/IMG/pdf/index_2007_en.pdf).

<sup>37</sup> Оценка проводится по шкале от 1 до 7, где 1 означает самый высокий уровень демократического прогресса, а 7 – самый низкий. «Демократический счет» (ДС) представляет среднюю величину оценок выборного процесса (4.00 в 2005, 3.75 в 2006 и 3.75 в 2007), гражданского общества (4.00 в 2005, 4.00 в 2006 и 3.75 в 2007), независимости СМИ (5.00 в 2005, 5.00 в 2006 и 5.25 в 2007), национального демократического правления (5.75 в 2005, 5.75 в 2006 и 5.75 в 2007), местного демократического правления (5.75 в 2005, 5.75 в 2006 и 5.75 в 2007), независимости юстиции (4.75 в 2005, 4.50 в 2006 и 4.50 в 2007) и коррупции (6.25 в 2005, 6.00 в 2006 и 6.00 в 2007). В 2007 году по ДС Молдову опередили все новые члены ЕС, южно-балканские страны, за исключением края Косово, а также Украина и Грузия из СНГ. Остальные страны СНГ уступают Молдове по ДС.

<sup>38</sup> ПАСЕ (2007), *Honouring of obligations and commitments by Moldova Report*, Doc. 11374 14 September, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11374.htm>.

тепам. Обструкция, которой подверглись некоторые оппозиционные партии в ходе предвыборной кампании, результаты местных выборов и разлад в официальном «политическом партнерстве» между Партией коммунистов Республики Молдова (ПКРМ), Христианско-демократической народной партией (ХДНП) и Демократической партией Молдовы (ДПМ) – все это сказалось на процессе реформирования.

Кроме предвыборной кампании, еще один важный фактор пошатнул конструкцию под названием «политическое партнерство» – прямые и недостаточно транспарентные переговоры Кишинева с Москвой по приднестровскому урегулированию. Гипотезы вокруг молдавского «пакета предложений» по приднестровской проблематике, просочившиеся в некоторые СМИ не без участия христианских демократов, содержали ссылки на предполагаемые нюансы, подрывающие интересы ХДНП, что заставило последнюю еще больше отдалиться от ПКРМ.

Конкуренция за распределение руководящих должностей после июньских местных выборов 2007 года еще больше обострила противоречия между политическими формированиями, что естественно сказалось на состоянии демократических институтов в Республике Молдова.

### **1.2.1. Права человека**

#### **Развитие**

С февраля 2005 по январь 2008 года в области соблюдения прав человека отмечен целый ряд достижений, в том числе принят Закон о внесении изменений в ст. 24 Конституции Республики Молдова, согласно которому отменена смертная казнь; ратифицированы протоколы 13 и 14 Европейской конвенции прав человека и Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических

правах; утверждено Положение о работе координатора в области прав человека; принят План действий в поддержку ромов Республики Молдова на 2007-2010 гг.; принят Закон об охране сведений личного характера. В этот контекст вписывается подписание Конвенции ООН о правах инвалидов. Документ обязывает Молдову соблюдать права лиц с физическими ограничениями и устранить препятствия на пути их участия в общественной жизни<sup>39</sup>. Заботясь об этой социальной группе, правительство одобрило Национальную программу по реабилитации и социальной интеграции лиц с особыми потребностями на 2007-2009 гг.

В соответствии с законом о внесении изменений в Уголовный кодекс, последний был дополнен новой статьей (ст. 309) – «Пытки», которая устанавливает меры наказания за применение пыток. В течение первых трех лет внедрения ПДЕСМ условия содержания в пенитенциарных учреждениях улучшились в некоторой степени (напр.: женская тюрьма в Руске). С февраля 2006 года приступил к работе Комитет по жалобам, учрежденный в целях рассмотрения претензий осужденных. В результате вступления в силу 24 июля 2006 года Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, парламент возложил на Центр по правам человека Молдовы (ЦПЧМ) полномочия по предотвращению пыток на национальном уровне<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Конвенцию подписал и ЕС, таким образом, документ стал частью европейского права.

<sup>40</sup> Amnesty International-Moldova, CReDO, Promo-Lex, Миссия ОБСЕ в Молдове и пр. подвергли критике решение властей наделить только ЦПЧМ полномочиями по предупреждению пыток на национальном уровне и подчеркнули необходимость введения более представительного механизма мониторинга пыток. Власти оставили без внимания рекомендации этих организаций.

В области соблюдения прав работников были приняты Закон о ратификации Конвенции Международной организации труда №150 об организации труда и Закон о внесении изменений в Закон о системе оплаты труда в бюджетном секторе. Последний документ предусматривал увеличение зарплат в три этапа<sup>41</sup>.

В период с февраля 2005 по январь 2008 года был принят также Закон о внесении изменений и дополнений в Закон о реабилитации жертв политических репрессий. Документ определил механизм возмещения стоимости имущества, конфискованного у репрессированных и впоследствии реабилитированных граждан, а также предоставления справедливых компенсаций за имущество, которое невозможно возместить. В связи с этим законом в феврале 2007 года было одобрено Положение о возмещении стоимости имущества путем выплаты компенсаций лицам, подвергшимся репрессиям, а также Положение о порядке выплаты компенсации в случае смерти в результате репрессий.

В области обеспечения равенства шансов был принят Закон о присоединении Республики Молдова к Факультативному протоколу Конвенции об исключении всех форм дискриминации по отношению к женщинам; был принят Закон об обеспечении гендерного равенства. Последний ввел нормативные регламентации, административные и организационные меры для обеспечения выдвигания на равных условиях мужчин и женщин и исключения дискриминации. Затем была создана правительственная комиссия по гендерному равенству, утверждено положение этой

<sup>41</sup> Некоторые депутаты от оппозиции расценили эти меры как популистские, призванные повлиять на общественное мнение в преддверии местных выборов, подвергли критике предложенные механизмы выполнения и отсутствие четких критериев обоснования оплаты различных категорий работников.

комиссии, а также Национальный план продвижения равенства мужчин и женщин в обществе на период 2006-2009 гг. Также был принят Закон о предотвращении насилия в семье, а МВД принял план мер по борьбе с этим явлением.

В результате местных выборов в июне 2007 года возрос процент женщин, избранных на должность примара, до 18% против 16% после местных выборов 2003 года.

Умеренные достижения отмечены в области соблюдения прав ребенка. Можно отметить принятие Закона о ратификации Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка относительно продажи детей, проституции и детской порнографии; увеличение с 1 января 2007 года единовременных пособий на рождение ребенка – с 800 до 1000 леев; увеличение пособий на отдельные категории детей, оказавшихся в трудной ситуации; сокращение максимального срока наказания в виде лишения свободы несовершеннолетних – с 15 до 12,5 лет и расширение списка преступлений, наказуемых мерами пресечения воспитательного характера. В этой связи были утверждены также Национальная стратегия и План действий по реформированию системы учреждений интернатского типа по уходу за ребенком на период 2007-2012 гг. Документы предусматривают снижение примерно на 50% числа детей, содержащихся в резиденциальных учреждениях, и развитие альтернативных учреждений и служб. Также правительство приняло постановление об утверждении Национальной стратегии о коммунитарных действиях в поддержку детей, находящихся в трудном положении, на 2007-2009 гг. и Постановление об утверждении минимальных стандартов качества по уходу, воспитанию и социализации детей, содержащихся в учреждениях резиденциального типа. Благодаря

реформе государственной системы ухода за ребенком число детских домов семейного типа возросло в 2007 году почти в два раза, а число детей, помещенных в специальные госучреждения, сократилось.

### Упущения и проблемы

Среди наиболее частых нарушений прав человека, зафиксированных ЦПЧМ, числятся несоблюдение законодательства о петициях, невыполнение судебных решений, применение пыток и негуманное обращение работников МВД и других правозащитных органов, проблемы в области пенитенциарной системы.

С февраля 2005 по январь 2008 года на ограничение прав на проведение собраний и мероприятий указал ряд организаций и партий: Amnesty International в Молдове, молдавский филиал Хельсинкского комитета по правам человека, Gender Doc, Hyde Park, Движение вынужденных переселенцев из Приднестровья, Либеральная партия и Социал-либеральная партия.

Наличие случаев нарушения прав человека было подтверждено и ЕСПЧ, удовлетворившим иски против Республики Молдова. До января 2008 года ЕСПЧ вынес 100 решений против Молдовы<sup>42</sup>, 59 (56,73%)<sup>43</sup> из них только в 2007 году. Основной причиной удовлетворения европейской инстанцией исков против Молдовы стало невыполнение судебных решений. Наиболее часто Молдова осуждалась за нарушение права на справедливый суд, на защиту собственности, права на частную жизнь, эффективную апелляцию, свободу выражения, за незаконное содержание истца под

<sup>42</sup> Сумма компенсаций за весь период составила ~ 1,98 млн. евро, или 32,64 млн. леев.

<sup>43</sup> Сумма компенсаций за 2007 год ~ 1,23 млн. евро, или 20,49 млн. леев.

стражей, за несоответствующие условия заключения, чрезмерную продолжительность исполнения судебных решений и за применение пыток.

Закон о внесении изменений и дополнений в Закон о реабилитации жертв политических репрессий не применяется эффективно. Некоторые из включенных в закон положений, обязывающих местные власти выплачивать компенсацию, расценены как недейственные и ставящие под угрозу весь процесс возмещения/рекуперации.

Положение осужденных не соответствует нормам международного права и нуждается в серьезном улучшении<sup>44</sup>. Заключение ежегодно направляют тысячи жалоб, большинство из которых по поводу неадекватных условий содержания в пенитенциариях, переполненности изоляторов и тюремных камер, некачественного питания, неудовлетворительного обеспечения водой и плохой отопляемости помещений. К ним следует добавить **отсутствие единого и эффективного механизма социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы (Национальный план действий в области прав человека (Глава 14 НППЧ)<sup>45</sup>; задача (4) ПДЕСМ)**. По данным Департамента пенитенциарных учреждений (ДПУ), лишь 40% от общего числа лиц, вышедших на свободу после отбытия наказания в тюрьме, удается трудоустроиться, а многие из них снова попадают в тюрьму.

**Следственные изоляторы предварительного заключения не были переданы из ведения МВД в подчинение Минюста (Глава 7 НППЧ; задача (4) ПДЕСМ)<sup>46</sup>.**

<sup>44</sup> Генеральная прокуратура (2007), *Сообщение для печати*, <http://www.procuratura.md/md/newsst/1211/1/2288>.

<sup>45</sup> Эта работа была предусмотрена НППЧ на 2004 год.

<sup>46</sup> ПП №113 от 03.02.2007 об утверждении Плана приоритетных мер по выполнению ПДЕСМ в 2007 году. Этим постановлением предусматривалось переподчинение ДПУ Министерству юстиции.

По данным Комитета по жалобам, в пенитенциарных учреждениях редко отмечаются случаи пыток в отношении осужденных, такая практика чаще применяется в изоляторах комиссариатов полиции. Наиболее частые обращения осужденных связаны с их несогласием с решением судебных инстанций и условиями заключения. Процесс выполнения ПДЕСМ серьезно замедлился в 2006 году действиями Генпрокуратуры, которая пригрозила Коллегии адвокатов привлечь к уголовной ответственности адвокатов, которые сообщают в международные инстанции о фактах пыток, тем самым «пороча» доброе имя страны. Вопреки неоднократному осуждению Молдовы в ЕСПЧ за применение пыток власти приложили недостаточно усилий по устранению этой проблемы.

Трудовая инспекция ежегодно констатировала тысячи нарушений положений в области охраны труда и прав работников. Наиболее частые нарушения трудового законодательства касались неадекватной организации рабочего места, отсутствия трудовых соглашений, зарплат, не достигающих до предусмотренного законом уровня, сверхурочной работы, задолженности по зарплатам и необоснованного увольнения. В результате допущенных нарушений возросло количество несчастных случаев на производстве по сравнению с 2006 годом, в том числе с летальным исходом. Еще одна проблема из разряда тех, с которыми сталкиваются работники, состоит в отсутствии закона о прожиточном минимуме, «привязанном» к минимальной потребительской корзине.

Несмотря на то, что за этот период был отмечен ряд достижений в плане равенства шансов, женщины по-прежнему недостаточно представлены в органах государственной власти различных уровней, по отношению к ним допускается

дискриминация при приеме на работу и при оплате труда. В случае объявления вакансий на ответственные должности редко поощрялось участие женщин в качестве претендентов на них. Кроме того, насилие в семье, в том числе в отношении женщин, продолжало оставаться распространенным явлением<sup>47</sup>.

Наиболее часто нарушаются права ребенка на достойную жизнь, на семью и просвещение. Вопреки усилиям по сокращению числа детей, содержащихся в учреждениях интернатского типа, эта статистика остается высокой (более 11 тысяч)<sup>48</sup>. Следует отметить, кроме того, низкие пособия на рождение ребенка и на детей, оказавшихся в ситуации риска, а также низкий уровень внимания со стороны властей к детям, родители которых уехали за рубеж на работы.

### 1.2.2. Гражданское общество

#### Развитие

29 декабря 2005 года была принята Концепция о сотрудничестве между Парламентом Республики Молдова и гражданским обществом с целью определения принципов взаимодействия между парламентом и представителями гражданского общества, а также проведения постоянных консультаций между сторонами. Согласно положениям концепции, на официальном сайте парламента были размещены для всеобщего обсуждения тексты проектов законодательных актов. В этой же связи отмечалось взаимодействие между парламентом и неправительственными

<sup>47</sup> По данным исследования, проведенного Форумом женских организаций Республики Молдова.

<sup>48</sup> Примерно у 85% детей, содержащихся в учреждениях интернатского типа, один или оба биологических родителя живы.

организациями, задействованными в процессе разработки законов в области реформирования центрального публичного управления, совершенствования законодательства о выборах, транспарентности процесса принятия решений и о внесении изменений и дополнений в Закон об общественных организациях.

Примеру парламента последовало правительство, которое вынесло на обсуждение общественности проекты документов о государственной службе и о статусе государственного служащего, информационно-коммуникационную стратегию европейской интеграции Республики Молдова.

В числе других достижений значатся подписание Меморандума о сотрудничестве в процессе европейской интеграции между МИДЕИ Республики Молдова и организациями гражданского общества и Меморандума о сотрудничестве между Министерством социальной защиты, семьи и ребенка (МСЗСР) и сети НПО, действующих в социальной области. Меморандум, подписанный между МИДЕИ и 23 неправительственными организациями, альянсами, сетями и форумами, остался открытым для всех общественных организаций, заинтересованных в поддержке усилий власти по выполнению евроинтеграционной цели.

Следует отметить также включение представителей гражданского общества в состав ряда структур, таких как комиссии по разработке концепций национальной безопасности и внешнеполитического курса Республики Молдова. Кроме того, некоторые министерства периодически проводили тематические консультативные совещания с участием представителей НПО.

### **Упущения и проблемы**

Несмотря на то, что на официальном сайте парламента размещались проекты законодательных актов, документы о ратификации ряда международных актов не содержали текст соответствующих договоров; отсутствовали тексты пояснительных записок, объявлений, экспертиз и ссылок на европейские или национальные акты, из которых вытекает необходимость разработки данных законопроектов. Аналогичная ситуация отмечалась и в правительстве. Кроме того, выявлены случаи, когда законопроекты рассматривались парламентом в спешке, без соблюдения 15-дневного срока, установленного Регламентом и механизмом по реализации Концепции сотрудничества с гражданским обществом.

В процессе разработки и принятия ряда законодательных актов (Кодекс о радио и телевидении, пакет законов о реформе местного публичного управления) НПО отмечали, что документы не достаточно обсуждались с общественностью и многие из предложений НПО не были приняты во внимание. Это указывает на формальное или пренебрежительное отношение некоторых органов власти к участию НПО в разработке и внедрении общественных политик.

Уровень открытости властей для НПО остается недостаточным. Положение дел в этой сфере усугубилось еще больше после приостановления прямых трансляций пленарных заседаний парламента. Были ограничены человеческие и институциональные возможности НПО. В сферах, где НПО обладают достаточными возможностями, их позиция нередко игнорировалась.

### 1.2.3. Политические партии

#### Развитие

С февраля 2005 по январь 2008 года на политической сцене появились девять партий<sup>49</sup>, в результате число формировавшихся увеличилось примерно на треть. К ним следует добавить еще две партии, объявившие о своем учреждении<sup>50</sup>. Создание новых формирований свидетельствует о том, что конституционное право на объединение в принципе соблюдается.

24 марта 2005 года все депутаты Парламента (101), представляющие пять партий, единогласно приняли *Декларацию о политическом партнерстве во имя достижения целей европейской интеграции*<sup>51</sup>. Документ был основан на консенсусе всех парламентских фракций в вопросах последовательности стратегического курса на европейскую интеграцию. В этой связи депутаты обязались приложить совместные усилия по реализации ПДЕСМ. Это второй случай за последние три года, когда политический документ о стратегической ориентации Республики Молдова на европейскую интеграцию был принят единогласно.

Всеобщие местные выборы в июне 2007 года стали проверкой сил политических партий на национальном уровне. Только пять формирований более чем из 30-ти смогли набрать свыше 4% голосов избирателей и подтвердить свои

<sup>49</sup> Европейская партия (ЕП), Христианская партия гуманистов Молдовы (ХПГМ), Партия духовного развития «Единая Молдова» (ПДРЕМ), Партия социальной демократии Молдовы (ПСДМ), Партия консерваторов (ПК), Национал-либеральная партия (НЛП), Общественно-политическое движение «За народ и страну» (ОПДНС), Движение «Европейское действие» (ДЕД), Либерал-демократическая партия Молдовы (ЛДПМ).

<sup>50</sup> Движение «Патриоты Молдовы» (ДПМ) и Движение «Народное действие» (ДНД).

<sup>51</sup> *Moldova suverană*, №51 (20688), 29 марта 2005.

шансы на успешное участие в политической гонке по представительству в Парламенте Республики Молдова.

21 декабря 2007 года Парламент принял новый Закон о политических партиях. Основные его положения касаются ограничений на деятельность партий (минимальное число членов снижено с 5000 до 4000); полномочий политических партий; поддержки со стороны государства; учета партий; обязательств и ответственности, в том числе обязательного требования о проведении общих собраний и обновлении списков; реорганизации, приостановления и прекращения деятельности, в том числе за бездействие; имущества и источников финансирования. Главное новшество проекта состоит в том, что наряду с правилами учреждения, регистрации и деятельности политических партий был включен ряд новых требований относительно их финансирования, в том числе из госбюджета (0,2% в год из госбюджета) с 1 июля 2009 года.

#### Упущения и проблемы

Отношения между правящей партией и оппозиционными формированиями приняли характер состязательности, которая обострилась с началом избирательной кампании по местным выборам 2007 года. С марта 2007 года соревнование между Партией коммунистов Республики Молдова (ПКРМ) и оппозиционными партиями неоднократно выливалось в прямое противостояние. Многие политические партии указали на факты преследования со стороны правящей партии<sup>52</sup>. В этой связи упоминалось возбуждение уголовных дел в отношении лидеров ряда оппозиционных партий, в

<sup>52</sup> Альянс «Наша Молдова» (АМН), Либеральная партия (ЛП), Демократическая партия Молдовы (ДПМ), Христианско-демократическая народная партия Молдовы (ХДНП), Республиканская народная партия (РНП), Социал-либеральная партия (СЛП), Партия социалистов «Патрия-Родина» (ПСНР).

частности: председателя Народной республиканской партии (НРП) Николая Андроника; вице-председателя НРП Михаила Формузала; председателя Социалистической партии Республики Молдова (СПРМ) Виктора Морева; председателя Социал-демократической партии Молдовы (СДПМ) Эдуарда Мушук<sup>53</sup>; лидера Союза труда «Патрия-Родина» (СТПР) Георгия Симы; председателя Альянса «Наша Молдова» (АНМ) Серафима Урекияна. Ряд партийных лидеров заявили, что дела на них отличаются «политическим характером». Эти претензии были обоснованы, так как суд не установил их вину. Вместе с тем Движение «Европейское действие» обвинило Минюст в отказе его регистрировать, а СДПМ заявила, что Минюст затягивал регистрацию изменений, одобренных руководящими органами.

Новый закон о партиях содержит ряд упущений, так как разработан в спешке, без учета большинства ранее высказанных замечаний и предложений. Национальные и международные эксперты отметили недостаточность и несовершенство регламентаций о финансировании, ответственности и обязанностях; отсутствие тесной связи с различными действующими законодательными актами.

Введение положения о финансировании партий из бюджета (0,2% ежегодно) не было привязано к требованию о повышенной транспарентности в областях, представляющих общественный интерес, каковым является, например, обязательное обнародование критериев, на основании которых составляются списки кандидатов.

Серьезным ограничением на пути развития политических партий является запрет в отношении лиц, обладающих двойным гражданством, занимать государственные долж-

<sup>53</sup> Эдуард Мушук, обвиненный в присвоении финансовых средств в особо крупных размерах, был оправдан на национальном уровне и выиграл иск против РМ в ЕСПЧ.

ности. В таких обстоятельствах бессмысленно присоединение к политическим партиям квалифицированных кадров, которых нельзя будет избрать на ответственные должности от политических партий.

#### **1.2.4. Институт выборов**

С февраля 2005 по январь 2008 года прошли парламентские выборы (6 марта 2005); выборы генерального примара муниципия Кишинэу (10 июля [новые выборы], 24 июля [повторные], 27 ноября [новые] и 11 декабря [повторные] 2005); выборы Башкана Гагаузии (3/17 декабря 2006) и всеобщие местные выборы (3/17 июня 2007).

#### **Парламентские выборы 6 марта 2005 года**

Международная миссия по мониторингу выборов (МММВ)<sup>54</sup> констатировала, что парламентские выборы 6 марта 2005 года в Республике Молдова в целом соответствовали большинству стандартов ОБСЕ, Совета Европы и другим международным стандартам о выборах. Несмотря на это, отмечалось в документе, властям не удалось выполнить некоторые европейские обязательства и стандарты, необходимые для подлинно состязательного выборного процесса. В частности, речь шла о том, что условия проведения избирательной кампании и доступ к СМИ не были достаточно справедливыми; в этом смысле подтвердились негативные тенденции, обозначившиеся еще на местных выборах 2003 года.

«Коалиция-2005» пришла к выводу, что в общих чертах «парламентские выборы 6 марта 2005 года прошли при частичном соблюдении стандартов и принципов ОБСЕ в облас-

<sup>54</sup> В МММВ вошли наблюдатели от ОБСЕ/ БДИПЧ, Парламентской ассамблеи ОБСЕ, ПАСЕ и ЕП.

ти выборов [...] и обязательств, которые взяла на себя Молдова как государство-член Совета Европы».

По результатам выборов был внесен ряд изменений в Кодекс о выборах. Основные новшества касались снижения избирательного порога; пересмотра статуса ЦИК<sup>55</sup>; изменения порядка назначения членов окружных избирательных органов и избирательных участков; трансляции передач на тему выборов только под рубрикой «Выборы» и др.

### **Выборы Генерального примара муниципия Кишинэу 10/24 июля, 27 ноября и 11 декабря 2005 года**

Выборы генерального примара муниципия Кишинэу были признаны действительными из-за низкой явки избирателей. Тем не менее, Миссия ОБСЕ в Молдове констатировала некоторое улучшение выборного процесса, в частности в том, что касается освещения кампании в электронных СМИ.

### **Выборы Башкана Гагаузии 3/17 декабря 2006 года**

Миссия ОБСЕ в Республике Молдова пришла к выводу, что выборы Башкана Гагаузии 3 декабря 2006 года прошли в целом спокойно. Вместе с тем отмечалось, что необеспечение равных условий для конкурентов на выборах, большое число избирателей, внесенных в дополнительные списки, а также противоречивые и двойственные положения закона автономии о выборах главы администрации стали поводом для беспокойства. По результатам второго тура Миссия ОБСЕ констатировала, что кампания была проведена на более высоком административном и организационном уровне по сравнению с первым туром.

<sup>55</sup> В состав ЦИК вошли 9 членов: двое назначенные президентом и правительством (по одному) и 7 – парламентом, в том числе 5 от оппозиционных партий, в соответствии с числом мандатов, которыми они обладают.

### **Всеобщие местные выборы 3/17 июня 2007 года**

МММВ<sup>56</sup> констатировала, что местные выборы 3 июня 2007 года в Республике Молдова прошли на хорошем организационном уровне, а число партий и кандидатов предоставили избирателям широкий спектр выбора. Тем не менее, МММВ посчитала, что выборы не полностью соответствовали стандартам ОБСЕ и Совета Европы для подлинно состязательного выборного процесса. В частности, по оценкам экспертов, право граждан баллотироваться на выборные должности не было полностью обеспечено, а доступ к СМИ не был справедливым. Власти и отдельные члены правящей партии оказывали давление и запугивали кандидатов от оппозиции. Также, в докладе отмечалось, что Центральная избирательная комиссия (ЦИК) старалась оставаться беспристрастной на всем протяжении выборов. Несмотря на то, что кампании по выборам в целом не мешали, эксперты отметили, что не всегда конкурентам предоставлялись равные шансы, а некоторые партии заявили о попытках срыва встреч их кандидатов с избирателями<sup>57</sup>. Эти оценки были подтверждены и в заключительном докладе ОБСЕ<sup>58</sup>.

МММВ отметила, что второй тур выборов прошел несколько лучше, чем первый 3 июня. Несмотря на это, недостатки, выявленные в предвыборный период, сохранились. В частности, по оценкам экспертов, это выразилось в

<sup>56</sup> В состав МММВ вошли представители ОБСЕ/ БДИПЧ и Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

<sup>57</sup> МММВ (2007а), *Сообщение о констатациях и предварительных заключениях*, 4 июня, [http://www.osce.org/documents/odihr/2007/06/24819\\_mo.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2007/06/24819_mo.pdf).

<sup>58</sup> *Республика Молдова: Местные выборы 3-17 июня 2007, Отчет Миссии по мониторингу выборов ОБСЕ/ БДИПЧ*, Варшава, 21 сентября 2007, [http://osce.org/documents/html/pdftohtml/26372\\_mo.pdf.html](http://osce.org/documents/html/pdftohtml/26372_mo.pdf.html).

пристрастном характере и попытках запугивания кандидатов<sup>59</sup>.

«Коалиция-2007» констатировала, что в общих чертах местные выборы 3 июня 2007 не соответствовали международным критериям свободных и честных выборов<sup>60</sup>, тогда как местные выборы во втором туре [17 июня] в общих чертах отвечали международным критериям свободных выборов, за исключением единичного случая в Коржово, и частично были честными<sup>61</sup>.

Важные проблемы, касающиеся снижения избирательного порога для независимых кандидатов и обеспечения участия в голосовании граждан, находящихся за рубежом, остались нерешенными. Вместе с тем, была исключена возможность создания предвыборных блоков, а избирательный барьер был снижен с 6% до 4%. Запрет предвыборных блоков представляет собой серьезное ограничение свобод, которыми пользовались прежде партии.

### 1.2.5. Масс-медиа

#### Развитие

Основными достижениями в этой области стали: принятие Кодекса телевидения и радио (КТР); утверждение Поло-

<sup>59</sup> МММВ (2007б), *Голосование во втором туре местных выборов в Молдове немного улучшилось, но по-прежнему отмечаются серьезные проблемы*, [http://www.osce.org/documents/odihr/2007/06/25167\\_mo.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2007/06/25167_mo.pdf).

<sup>60</sup> Коалиция-2007 (2007а), *В значительной степени местные выборы 3 июня не отвечали международным критериям свободных и честных выборов*, Сообщение для печати, 4 июня, <http://www.e-democracy.md/files/elections/local2007/coalition-2007-pr-4-june-2007-ro.pdf>.

<sup>61</sup> Коалиция-2007 (2007б), *Местные выборы во втором туре отвечали критериям свободных выборов и частично были честными*, 18 июня, <http://www.e-democracy.md/files/elections/local2007/coalition-2007-pr-18-june-2007-ro.pdf>.

жения о внедрении и соблюдении КТР; разработка Координационным советом по телевидению и радио (КСТР) рекомендаций о механизмах регистрации вещательных организаций, учрежденных и финансируемых органами местной власти; принятие КСТР Стратегии покрытия национальной территории аудиовизуальными программными комплексами (2007-2010); обеспечение более высокого уровня открытости КСТР в вопросах доступа аудитории к информации о его работе<sup>62</sup>.

#### Упущения и проблемы

Оппозиционные парламентские партии<sup>63</sup> и специализированные организации в области масс-медиа<sup>64</sup> подвергли критике порядок рассмотрения и принятия КТР, заявив, что документ должным образом не обсуждался на уровне общественности<sup>65</sup>. Впоследствии ряд организаций, в том числе аккредитованные в Молдове дипломатические миссии, выразили обеспокоенность в связи с порядком внедрения Кодекса телевидения и радио<sup>66</sup>.

Ряд национальных и международных профильных организаций заявил, что Компания «Телерадио-Молдова» по-прежнему не отвечает всем характеристикам, присущим общественным телерадио организациям<sup>67</sup>, и медленно адап-

<sup>62</sup> APEL и др. (2007), *Проект «Мониторинг внедрения Кодекса телевидения и радио»*, Сообщение для печати, [http://www.apel.md/comunic/COMUNICAT\\_DE\\_PRESA\\_191207.pdf](http://www.apel.md/comunic/COMUNICAT_DE_PRESA_191207.pdf).

<sup>63</sup> Стенограмма заседания Парламента от 27.07.2006, <http://www.parlament.md/news/plenaryrecords/27.07.2006>.

<sup>64</sup> Совместная декларация ряда профильных организаций, [www.ijc.md](http://www.ijc.md).

<sup>65</sup> ADEPT и EXPERT-GRUP (2006), *Euromonitor*, №3, июль, стр. 13.

<sup>66</sup> Совместное заявление, 15.12.2006.

<sup>67</sup> Совместное заявление: *Обеспокоенность по поводу свободы печати*, 14 марта 2007, <http://www.azi.md/print/43594/Ro>; Миссия ОБСЕ в Молдове (2007), *Moldova's broadcasting reforms cause for concern*, OSCE Mission Head says, 19 февраля, <http://www.osce.org/item/23339.html>; Консорциум Euroforum

тируется к положениям нового законодательства в области телевидения и радио. Ситуация на телеканале «Moldova 1» оценивалась с этой точки зрения как более тревожная, чем на «Radio Moldova». Отсутствие реального прогресса ставит под сомнение эффективность Наблюдательного совета (НС) Компании «Телерадио-Молдова», руководства этого учреждения и КСТР.

В процессе реорганизации муниципальных каналов «Antena C» и «Euro TV Chişinău», затем в событиях вокруг них отмечалось много нарушений, в частности: ущемление общественных интересов, отсутствие консультаций с муниципальной общественностью и трудовыми коллективами, нарушение права на информирование населения<sup>68</sup>, явные ограничения для свободного потока информации<sup>69</sup>. Развитие событий вокруг муниципальных каналов не соответствовало рекомендациям, сделанным в декабре 2006 года Миссией ОБСЕ и десятью дипломатическими миссиями в совместной декларации по поводу сложившейся ситуации на «Antena C» и «Euro TV Chişinău»<sup>70</sup>.

С февраля 2005 по январь 2008 года были отмечены случаи ограничения свободы печати (напр.: „Ziarul de Gardă“; „PRO TV Chişinău“; „DTV“; газета „SP“; ), запугивания пред-

(2007), *Независимый отчет 13-ти представителей гражданского общества Республики Молдова*, [http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/raport\\_independent.doc](http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/raport_independent.doc); APEL (2007), *Проект «Мониторинг внедрения Кодекса телевидения и радио»*, *Сообщение для печати*, [http://www.apel.md/comunic/COMUNICAT\\_DE\\_PRESA\\_120907.pdf](http://www.apel.md/comunic/COMUNICAT_DE_PRESA_120907.pdf).

<sup>68</sup> APEL и др. (2007), *Проект «Мониторинг внедрения Кодекса телевидения и радио»*, Info-Prim Neo, 7 февраля, [www.info-prim.md](http://www.info-prim.md).

<sup>69</sup> Совместное заявление: *Обеспокоенность по поводу свободы печати*, 14 марта 2007, <http://www.azi.md/print/43594/Ro>.

<sup>70</sup> Миссия ОБСЕ в Молдове (2007), *Moldova's broadcasting reforms cause for concern*, OSCE Mission Head says, 19 февраля, <http://www.osce.org/item/23339.html>.

ставителей ряда средств массовой информации („PRO TV Chişinău“; „Euro TV Chişinău“). К этому следует добавить несоизмеренное лишение некоторых СМИ лицензий на вещание (радиостанция „FM-103.5“ из Бэлць, «TVR1»), в ущерб публичному интересу.

Также молдавская сторона не полностью выполнила **задачи (9) ПДЕСМ**, которая предусматривает, в частности, **финансовую помощь государства средствам массовой информации, предоставляемую на основании четких и объективных критериев, одинаково применяемых ко всем СМИ**.

Свободный доступ к информации был сравнительно ограничен. Среди причин такого положения дел можно назвать низкую транспарентность публичных учреждений, пренебрежение Законом о доступе к информации, формальное или иногда некомпетентное отношение госслужащих, чрезмерная засекреченность информации, представляющей публичный интерес. Процент полных ответов, полученных от органов центральной власти, был выше по сравнению с ответами на запросы в адрес местных органов власти<sup>71</sup>.

По данным исследования Freedom House «Свобода печати в 2007 году», пресса Молдовы была отнесена к разряду «несвободной». Freedom House оценила независимость масс-медиа в Молдове в 5.25 пункта в 2007 году, 5.00 – в 2006 и 5.00 – в 2005 году<sup>72</sup>.

Заключения Freedom House о свободе печати в Молдове подтвердили и «Репортеры без границ» (РБГ). В 2007 году РБГ присудили Молдове 24.75 пункта по индексу свободы

<sup>71</sup> Центр «Acces-info» (2007), «Применение закона о доступе к информации». *Отчет о результатах мониторинга*, [www.acces-info.org.md](http://www.acces-info.org.md).

<sup>72</sup> Freedom House (2007), *Global Press Freedom 2007*, <http://www.freedomhouse.org/uploads/fop/2007/pfscharts.pdf>.

печати, что означает 81-е место из 168 стран. По этому показателю Молдова была отнесена в разряд государств, где свобода печати испытывает ощутимые проблемы. В 2006 году РБГ присудили Молдове по разделу свобода печати 19.17 пункта, в 2005 - 17.5, а в 2004 году - 20.5 пункта<sup>73</sup>.

### 1.2.6. Профсоюзные организации

#### Развитие

Самым важным достижением в этой области стало слияние в июне 2007 года Конфедерации профсоюзов Республики Молдова (КПРМ) и Конфедерации свободных профсоюзов Молдовы (КСПМ) „Solidaritate“ в Национальную конфедерацию профсоюзов Молдовы (НКПМ).

Умеренным прогрессом стало принятие Закона об организации и функционировании Национальной комиссии по консультациям и коллективным переговорам, комиссий по консультациям и коллективным переговорам на отраслевом и территориальном уровнях.

#### Упущения и проблемы

И до и после слияния профсоюзов в НКПМ они, несмотря на более чем внушительный количественный состав, отличаются низким потенциалом влияния на социальных партнеров. Профсоюзное движение в Молдове еще не стало той организацией, которая могла бы действительно защищать права своих членов, что дает ее партнерам высокий дискреционный уровень в понимании и осуществлении социальной политики.

<sup>73</sup> В соответствии с методологией РБГ, чем больше пунктов, тем хуже положение прессы.

### 1.2.7. Взаимодействие с СЕ и исполнение решений ЕСПЧ

#### Развитие

Власти проявили в значительной степени открытость и восприимчивость в диалоге с СЕ и другими организациями, заинтересованными в адекватном функционировании демократических институтов в Молдове.

В контексте взаимодействия властей с СЕ Парламент принял Постановление об утверждении Календарной программы законодательных действий в соответствии с Резолюцией и Рекомендациями Комиссии по выполнению обязательств государств-членов Совета Европы. В соответствии с этой программой были приняты Закон о Национальном институте юстиции, открытом в ноябре 2007 года; Закон о религиозных культурах и их составляющих и др.<sup>74</sup>.

Молдавские власти обеспечили выполнение решений ЕСПЧ, возместив убытки<sup>75</sup>. Также Парламент внес изменения в Закон о представителе Правительства, в соответствии с которыми был пересмотрен механизм исполнения регрессивного права в отношении лиц, умышленные действия которых привели к удовлетворению жалоб против Молдовы в ЕСПЧ.

#### Упущения и проблемы

Несмотря на то, что Календарная программа, принятая с целью исполнения обязательств перед СЕ, предусматривала выполнение ряда мер до июля 2006 года, некоторые из них

<sup>74</sup> Синтагма «Православная церковь Молдовы» в законе о религиозных культурах и их составляющих частях расценивается как ограничительная и дискриминационная.

<sup>75</sup> Решения ЕСПЧ по делам Шарбана, Модыркэ, Бекчиева, Мушука, Палади указывают на то, что предположение о политическом характере этих дел не лишено оснований.

были приняты с опозданием либо вообще не были выполнены. Не был принят свод законов о просвещении и закон о статусе муниципия Кишинэу. Также не был осужден принцип отстранения от должности примара города Комрата Народным собранием Гагаузии и не были расследованы причины уголовного преследования лидеров оппозиции на национальном и местном уровнях. Более того, иногда национальные нормативные акты принимаются без предварительной экспертизы СЕ, а иногда игнорируются рекомендации СЕ<sup>76</sup>.

Молдавские власти, хотя и возместили истцам ущерб, установленный ЕСПЧ, затянули принятие решений общего порядка – законодательно-нормативного, чем и объясняется повторное осуждение Молдовы за аналогичные нарушения: применение пыток, нарушение свободы выражения, незаконный арест, наличие в следственном изоляторе ЦБЭПК стеклянной перегородки, которая отделяет лиц, находящихся под арестом, от их адвокатов и т.д.

Несмотря на то, что принятие в 2006 году Закона о внесении изменений в Закон о представителе Правительства мотивировалось необходимостью возбуждения регрессивных исков в отношении лиц, чьи намеренные действия привели к осуждению Молдовы со стороны ЕПСЧ, немногие из таких дел были инициированы.

### Приоритеты

В целях улучшения положения дел в области демократических институтов необходимо принять ряд мер. Наиболее актуальные из них:

<sup>76</sup> С этим заявлением выступил на состоявшейся 16 марта 2007 пресс-конференции Специальный представитель Генерального секретаря СЕ в Молдове Владимир Ристовский.

- сокращение периода заключения под стражу до того, как подозреваемый предстал перед судом, обеспечение проведения допросов в помещениях, специально отведенных для этих целей, сокращение уровня заполненности тюремных камер, **введение единой и эффективной системы социальной адаптации лиц, вышедших на свободу после отбытия срока наказания (Глава 14 НППДПЧ; задача (4) ПДЕСМ);**
- **Перевод ДПУ из ведения МВД в ведении МЮ (Глава 7 НППДПЧ; задача (4) ПДЕСМ);**
- применение европейской юриспруденции национальными инстанциями, создание резервного фонда исполнения судебных решений на национальном уровне;
- принятие Закона о прожиточном минимуме, учреждение несудебного органа по разрешению трудовых конфликтов – Трудового арбитража;
- введение в Закон о политических партиях специального положения, обязывающего формирования обнародовать критерии составления списков кандидатов;
- введение механизма, призванного обеспечить участие в выборах молдавских граждан, находящихся за рубежом;
- **обеспечение финансовой поддержки масс-медиа со стороны государства по строгим и объективным критериям, применяемым на равных ко всем средствам массовой информации (задача (9) ПДЕСМ);**
- уточнение в законодательстве срока, по истечении которого решение КСТР публикуется в *Monitorul oficial*.

## 2. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА

### 2.1 Предварительные уточнения

Республика Молдова испытывает серьезные проблемы в области юстиции, функционирования судебной системы и правозащитных органов в целом. Этот вывод неоднократно подтверждали в том числе государственные власти и их представители<sup>77</sup>; международные институты и организации<sup>78</sup>; СМИ, национальные и международные эксперты<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Доклад председателя ВСП на ежегодной конференции 3 февраля 2006 года; Материалы Конференции «Ход судебной реформы в Республике Молдова. Достижения, проблемы, перспективы» (6-7 сентября 2006); Доклады и выступления на ежегодной Конференции судей 09.02.2007 (Президент РМ, Председатель ВСП, министр юстиции); Выступление Премьер-министра на заседании Коллегии Минюста (22.01.2007); Доклады Центра по Правам Человека Молдовы (2005, 2006) и др.

<sup>78</sup> Решения ЕСПЧ по удовлетворению исков против Молдовы; Рекомендации и Резолюции СЕ о функционировании демократических институтов в РМ (Резолюция 1465 (2005), Рек. 1721 (2005)), оценки Комитета министров СЕ, ПАСЕ по соблюдению принципов правового государства, исполнению судебных решений; Аналитический полугодовой доклад по результатам мониторинга, ОБСЕ-Молдова, 2006; Доклад Госдепартамента США «Права человека в Молдове – 2006»; Доклад Всемирного банка «Worldwide Governance Indicators 2006»; Национальный доклад по человеческому развитию – 2006, ПРООН-Молдова; Доклады «Оценка судебной системы – Молдова» (СЕРЕJ, 2004) и «Судебные системы Европы – издание 2006» (СЕРЕJ, 2006).

<sup>79</sup> Доклад «Контроль судебной независимости в Республике Молдова», OSJI/Freedom House Moldova, 2003; Исследование «Финансирование юстиции в Республике Молдова», CSPJ 2005; Исследование «Оценка потребностей судебной системы в РМ» (ВСМ, ВСП, «Комитет Хельсинки»-Молдова); Аналитический доклад «Диалектика молдавской юстиции», ЦАПК 2005; Доклад IJC „MOLDOVA: The Rule of Law in 2004“; Доклады Freedom House „Nations in Transit“; Доклады «Индекс экономической свободы» (Index of Economic Freedom), The Heritage Foundation/ The Wall Street Journal; Исследование „Moldova’s Uncertain Future“, Crisis Group Europe, 2006; Доклад Ассоциации американских адвокатов «Indicatorii Reformei în Justiție» (том II, 2007); Доклады „Euromonitor“, ADEPT/ Expert Grup и др.

Наличие серьезных проблем в юстиции ощущается практически на всех уровнях отношений с этой системой, что стало причиной низкого доверия населения к юстиции (по данным различных опросов, в систему правосудия верят лишь около 30% населения).

Оценка реформ, внедряемых в последние годы в системе правосудия, показывает, что большинство действий и мер проводились фрагментарно, в отсутствие комплексной и глубоко обоснованной концепции или стратегии, которая определяла бы в целом принципы, задачи и конечные цели подобных реформ. Начальные критерии и принципы, установленные Концепцией судебно-правовой реформы<sup>80</sup>, были изменены и подведены под объективные или субъективные потребности, но без утверждения новой концепции (стратегии). Несмотря на то, что Координационный совет по проведению судебно-правовой реформы официально существует, после 2001 года он практически не работал, а проблемами юстиции занимаются – периодически и с разной интенсивностью – все центральные органы: Аппарат Президента, Парламент, Правительство, ВСМ, ВСП, МЮ и др., но без четкого разграничения, без ясной политической воли, чем и объясняется частичное сохранение проблем в данной сфере.

И лишь в тексте Стратегии экономического роста и снижения уровня бедности официально нашел отражение ряд проблем, существующих в сфере юстиции<sup>81</sup>, и обозначены приоритетные действия на трехлетний период (2005-2007). Различные программы и стратегии, принятые в 2005-2007 гг., включили элементы реформ в судебной системе<sup>82</sup>. Од-

<sup>80</sup> Пост. Парл. от 21.06.94.

<sup>81</sup> Пкт. 260 СЭРСУБ (Закон №398/02.12.2004).

<sup>82</sup> НПДПЧ (Пост. Парл. №415-XV от 24.10.2003); Национальная стратегия борьбы с коррупцией (Пост. Парл. №421/2004); IPAR РМ-НАТО (ПП

нако, они рассматривали проблему разрозненно, исходя из основной цели соответствующих документов. Лишь в июле 2007 года Парламент принял **Стратегию укрепления судебной системы** и План действий по ее реализации<sup>83</sup>, но и на этот раз документ содержит значительные недостатки:

- отсутствуют конкретные сроки (большинство из них – годовичные или двухгодичные);
- включены сроки, которые с самого начала нарушены<sup>84</sup>;
- расплывчатые формулировки и показатели (ссылка на разработку проектов вместо применяемых норм);
- не выделяются одновременно адекватные человеческие, финансовые и технические ресурсы;
- отсутствуют положения о назначении координационного/ наблюдательного органа;
- отсутствуют институциональные механизмы независимого мониторинга и пр.

## 2.2. ПДЕСМ об укреплении юстиции в Молдове

ПДЕСМ определяет в качестве особого приоритета продолжение укрепления судебной системы, одной из основных задач которого является *соблюдение верховенства закона путем повышения эффективности судебной власти и правозащитных органов*. В плане выражена необходимость *пересмотра законодательства в целях обеспечения независимости и беспристрастности судебной системы, в том*

№774/2006, №1506/2006); Программа действий в рамках программы «Вызовы Тысячелетия» (ПП №32/11.01.2007); План действий по внедрению совместной программы ЕК и СЕ (ПП №959/22.08.2007); План мер по обеспечению соблюдения права на прошение, информацию и доступа к правосудию (ПП №1013/12.09.2007) и др.

<sup>83</sup> Пост. Парл №174-XVI от 19.07.2007.

<sup>84</sup> Из 5 мер, которые надлежало выполнить в 2007 году, считается выполненной только одна, теоретическая (нормативная разработка).

*числе обеспечения беспристрастности и эффективности прокуратуры, а также в целях укрепления потенциала юстиции*. Для этого, молдавским властям нужно было предпринять ряд мер и действий, обобщенных в тексте ПДЕСМ следующим образом<sup>85</sup>:

- продолжить законодательную деятельность в целях дальнейшего реформирования судебной системы в соответствии с европейскими стандартами;
- пересмотреть и дополнить закон о судопроизводстве в целях обеспечения независимости, беспристрастности и эффективности, в том числе четко определить процедуры назначения и повышения в должности, должностных прав и обязанностей судей;
- обеспечить внедрение нового законодательства о прокуратуре в соответствии с европейскими стандартами;
- улучшить подготовку, в частности, по вопросам прав человека, взаимодействия судей, прокуроров и работников судебной системы, Министерства юстиции, полиции и пенитенциарных учреждений;
- развивать альтернативных путей решений конфликтов, в частности, медиации и арбитража.

## 2.3. Внедрение ПДЕСМ в области юстиции

### Развитие

Помимо усиления *международной специализированной помощи*, четко улавливаемые достижения в других областях ПДЕСМ состоят в *пересмотре существующего законодательства и введении новых регламентаций*. Так, было пересмотрено законодательство о статусе судьи, судопроизводстве, образовании и функционировании Высшего совета

<sup>85</sup> ПДЕСМ, разд. 2.1, п. 2.

магистратуры (ВСМ); дисциплинарной коллегии и дисциплинарной ответственности судей; представителе Правительства РМ в ЕСПЧ<sup>86</sup> и др. Хотя и с большим опозданием, в большинстве случаев, тем не менее, были приняты и введены в действие (за некоторым исключением) новые законодательные акты большой важности:

- Исполнительный кодекс (Закон №443-XV от 24.12.2004) и Закон №204-XVI от 06.07.2006 о системе принудительного исполнения;
- Закон №152-XVI от 08.06.2006 о Национальном институте юстиции;
- Закон №333-XVI от 10.11.2006 о статусе офицера по уголовному преследованию;
- Закон №59-XVI от 15.03.2007 о статусе и организации работы секретарей судебных инстанций;
- Закон №198-XVI от 26.07.2007 о гарантированной государственной юридической помощи;
- Закон №371-XVI от 01.12.2006 о международной юридической помощи по уголовным делам;
- Закон №134-XVI от 14.06.2007 о медиации и др.

*Административно-организационные вопросы в области юстиции* поднимались в том числе посредством мер по созданию Департамента судебного администрирования<sup>87</sup>; утверждения типовой структуры аппарата судов и апелляционных палат (приказ МЮ №275 от 16.07.2007); рассмотрения возможностей передачи ряда функций вспомогательному персоналу судебных инстанций. Были предприняты меры по информатизации судебной системы и одобрены концепции в этой об-

<sup>86</sup> Законы №174-XVI от 22.07.2005, №247-XVI от 21.07.2006, №399-XVI от 14.12.2006 и №185-XVI от 26.07.2007; Закон №48-XVI от 09.03.2006.

<sup>87</sup> ПП №670/2007 и №1202/2007.

ласти<sup>88</sup>. В законодательство были включены правила, призванные дисциплинировать судей, расширить спектр нарушений, за которые следует дисциплинарная ответственность судей.

В соответствии с изменениями, внесенными в Закон №174-XVI от 22.07.2005, *Высший совет магистратуры* сформирован в новом составе, большинство его членов (7 судей) назначены Общим собранием судей. Также председательство в ВСП запрещено лицам, являющимся членами этого органа в силу занимаемой должности; эта мера направлена на исключение политико-административного влияния и интерференций. В соответствии с Законом №185-XVI от 26.07.2007 решено создать в рамках ВСМ Судебную инспекцию, которая должна была приступить к работе в начале 2008 года. Гласность в работе ВСМ возросла (постановления публикуются в МО, на веб-странице), но недостаточно для того, чтобы считать ее соответствующей элементарным критериям адекватного публичного контроля и информирования<sup>89</sup>. ВСМ принял ряд нормативных положений и важных решений по<sup>90</sup>:

- организации и функционированию Аппарата Высшего совета магистратуры;
- порядку организации и проведения конкурса на замещение вакантных должностей судьи, председателя или вице-председателя судебной инстанции, выдвижения на вышестоящие должности;
- случайному распределению дел в судебных инстанциях;
- графику аттестации судей для подтверждения квалификационной категории.

<sup>88</sup> ПП №776/2007 об утверждении Концепции судебной информационной системы на 2007-2008 гг.

<sup>89</sup> Неудовлетворительное качество, редкое обновление веб-страниц: www.justice.md; www.csm.md; отсутствие специального периодического издания ВСМ.

<sup>90</sup> Постановления ВСМ №68/3 от 01.03.2007; №132/6 от 26.04.2007.

Формально опираясь на определенные рекомендации экспертов СЕ, *Прокуратура* намерена следовать по собственному пути реформирования, и в этих целях разработано несколько новых законопроектов: об организации Прокуратуры; статусе Прокурора; Высшем совете прокуроров. Действующее законодательство *о деятельности Прокуратуры* не претерпело серьезных изменений, а введенные новшества сводятся к:

- изменению процедуры соискания должности (80% через Национальный институт юстиции (НИЮ), представители публичных органов [депутат, член Счетной палаты, служащий ВСМ], юридической системы [адвокат, судья, преподаватель, офицер по уголовному преследованию, парламентский адвокат, юрисконсульт, исполнитель]) после экзамена на соответствие;
- более четкому разграничению иерархии прокуроров по категориям (ст.15 части<sup>1</sup>-1<sup>4</sup> Закона о Прокуратуре);
- уточнению в законодательстве таких аспектов, как<sup>91</sup> гражданский иск, внесенный прокурором; обжалование ряда административных актов; ордонанс прокурора; мандат территориальных прокуроров; возбуждение уголовного преследования против прокуроров только со стороны Генерального прокурора; обязательное профессиональное совершенствование и т.д.

В процессе *публичного информирования о деятельности Прокуратуры* отмечены значительные достижения: разрабатываются и предаются гласности ежегодные и тематические доклады и отчеты; распространяются сообщения для печати; выполняется Концепция продвижения и укрепления авторитета прокуратуры в обществе; представители прокуратуры активно участвуют в различных открытых тематических мероприятиях (семинары, конференции, мастерские,

<sup>91</sup> Закон №70-XVI от 22.03.2007.

круглые столы). Повышению уровня гласности Прокуратуры способствует и постоянное обновление веб-страницы [www.procuratura.md](http://www.procuratura.md).

Несмотря на отсутствие пока осязаемого резонанса, принятие законодательства и организационных мер в связи с началом деятельности *Национального института юстиции (НИЮ)* позволило провести первый набор соискателей должностей в системах юстиции и прокуратуры на «научно-образовательной» конкурсной основе. Выпуск первой группы учащихся НИЮ состоится только в 2009 году, и сейчас трудно прогнозировать эффективность учебы, но транспарентность и корректность отборочного процесса, а также особый интерес со стороны кандидатов на зачисление позволяют предположить, что учебу закончат хорошие специалисты, обладающие адекватными профессиональными знаниями. Тематические учебные семинары, в том числе периодические, проводятся в рамках:

- Высшей судебной палаты<sup>92</sup>;
- проектов международных организаций<sup>93</sup>;
- неправительственных специализированных организаций<sup>94</sup>.

ВСП периодически рассматривает проблемы, которые привели к осуждению Молдовы Европейским судом по правам человека, с целью выявления недостатков в работе судебных инстанций<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> Разъяснительные постановления ВСП; Программы ВСП по оказанию методической помощи (Пост. Пленума ВСП №24 от 12.12.2005, Пост. Пленума ВСП №13 от 19.06.06 и др.); издания „Manualul Judecatorului“ (Учебник судьи), „Ghidul pregătirii pricinilor civile pentru examinare“ (Справочник по подготовке к рассмотрению гражданских споров) и др.

<sup>93</sup> Еврокомиссия, Совет Европы, ПРООН, Всемирный банк, ОБСЕ.

<sup>94</sup> Курсы и семинары, организованные при поддержке Фонда Сороса, АВА СЕЕЛ, Фонда IRZ - Германия, Агентства „Ex Lege“, ИУР (IRP) и др.

<sup>95</sup> На заседании ВСМ 07.08.2007 решено ежеквартально рассматривать дела, прошедшие через ЕСПЧ.

**Значительными достижениями** в сфере юстиции и в смежных областях можно также считать:

- сокращение числа нерассмотренных дел, повышение качества и оперативности их рассмотрения<sup>96</sup>;
- адекватные меры по рассмотрению уголовных дел с арестованными обвиняемыми<sup>97</sup>;
- повышенное внимание Прокуратуры к соблюдению прав человека<sup>98</sup>;
- позитивные оценки международных, европейских институтов<sup>99</sup>;
- адекватное решение ряда дел, имеющих большой общественный резонанс (освобождение из заключения лиц, обвинения против которых не были в достаточной степени доказаны)<sup>100</sup>;
- повышение возможностей доступа к юридическим базам данных, установление в судебных инстанциях электронных баз данных (Moldlex), возможность ознакомления с национальным законодательством и юриспруденцией ЕСПЧ через Интернет: [www.justice.md](http://www.justice.md);
- принятие мер по усилению транспарентности и предотвращению коррупции в системе<sup>101</sup>;

<sup>96</sup> Обобщенные данные ВСП, заявления Председателя ВСМ, Председателя ВСП.

<sup>97</sup> Пост. Парл №370/28.12.2005 и Пост. Парл. №233/14.10.2005; Постановления пленума ВСП: №4 от 28.03.2005, №19 от 31.10.2005, №6 от 27.02.2006, №22 от 05.11.2007.

<sup>98</sup> Заседание Коллегии Прокуратуры Республики Молдова от 24.04.2007.

<sup>99</sup> Совещание РМ-ЕС на уровне экспертов в области судебной реформы и борьбы с коррупцией, сентябрь 2007.

<sup>100</sup> Ход «дела Пасага», заявление в этой связи посла США в Молдове (канал DTV); заявление сопредседателя Комитета по сотрудничеству ЕС-РМ Марианне Микко, 11.07.2007.

<sup>101</sup> Внесение изменений в законодательство (гласность процесса, судебных постановлений); открытие веб-страниц (ВСМ, ВСП); назначение судей,

- пристальное внимание к проблемам исполнения судебных постановлений<sup>102</sup>.

Из *альтернативных путей решения дел* наиболее часто применяется и очень широко распространен *безвозмездный труд на пользу общества*. Институт *медиации* уже узаконен, но введение его в действие отложено. Обсуждается проект закона о *пробации*. Этот институт уже получил некоторое распространение посредством пилотных проектов (благодаря наличию определенных законодательных положений, которые позволяют/ узаконивают этот институт). Иницирована регистрация ряда центров юстиции в районах республики. Внесены изменения в Уголовный кодекс (пересмотрены меры пресечения за ряд правонарушений, установлены альтернативные наказания, сокращен максимальный срок лишения свободы несовершеннолетних, расширены законодательные рамки применения мер пресечения воспитательного характера и т.д.).

### Упущения и проблемы

За три года внедрения ПДЕСМ, несмотря на множество принятых мер и развернутых программ, состояние дел в области юстиции *продолжает беспокоить* как национальные власти<sup>103</sup>, европейские и международные учрежде-

ответственных за связи с масс-медиа ([www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md)); утверждение правил по случайному распределению дел; принятие Кодекса этики судьи; освещение в МО и на веб-странице конкурсов на замещение вакантных должностей; внедрение ряда специальных программ и т.д.

<sup>102</sup> Совершенствование существующих и принятие новых положений в этой области; утверждение Стратегии развития системы исполнения (ПП №1393 от 12.12.2007) и Концепции автоматизированной информационной системы «Регистр процедур исполнения» (ПП №1520 от 29.12.2007).

<sup>103</sup> На рабочем заседании, состоявшемся 03.12.2007 и посвященном ходу выполнения ПДЕСМ, Президент РМ заявил, что *необходимо приложить большие усилия для того, чтобы показатели Республики Молдова в сферах борьбы с коррупцией ... улучшения судебной системы были значительно выше;*

ния<sup>104</sup>, так и самых заинтересованных субъектов – рядовых граждан<sup>105</sup>. Недостатки отрицательно сказываются на уровне экономического, социального и политического развития государства, подрывают доверие к властям на внутреннем уровне и авторитет страны за рубежом.

Одной из главных причин недостатков является *отношение политического руководства* к третьей власти в государстве. Так, законодательный и исполнительные органы как прежде, так и в последние семь лет, на протяжении которых они находятся под влиянием одной политической силы, не воспринимают юстицию как равный институт и даже если заявляют, что стимулируют ее независимость и выступают за серьезные реформы в этой области, не поддерживают эти заявления достаточными законодательными, административными, финансовыми, материальными, человеческими и политическими инвес-

---

Укрепление судебной системы остается одним из приоритетных направлений, установленных в Национальной стратегии развития (НСР) на период до 2011 года (Закон №295-XVI 21.12.2007).

<sup>104</sup> Сообщение для печати Европейского парламента, Люксембург, 19.06.2007, 11009/07 (Presse 143); Совещание РМ-ЕС на уровне экспертов в области реформы судебной системы и борьбы с коррупцией (сентябрь 2007); Постановления ЕСПЧ об удовлетворении жалоб против Молдовы; Заявления г-жи Хильды Гардеман на VIII заседании Комитета по сотрудничеству РМ-ЕС; На заседании 6-7 июня 2007 г. Комитет министров СЕ принял документ, согласно которому *Республике Молдова надлежит предпринять законодательные меры и реформы в области юстиции во избежание невыполнения судебных решений*, так как по этому разделу Республика Молдова считается «релевантным государством» по многочисленным жалобам, поступающим в адрес ЕСПЧ; Частично особое мнение по делу «Flux (№ 2) против Молдовы», выраженное судьей ЕСПЧ Дж. Бонелло; Интервью агентству Info-Prim Neo Специального представителя Секретаря СЕ Владимира Ристовского, 26.07.2007; Заявления для прессы по завершении двухсторонней встречи между Владимиром Ворониным и председателем ЕК Жозе Мануэлем Баррозу, 14.01.2008.

<sup>105</sup> Жалобы в ЦПЧМ, обращения граждан РМ в ЕСПЧ.

тициями<sup>106</sup>. Ситуация объясняется и тем, что, в отличие от публичного управления и других органов правопорядка (полиции, прокуратуры, органов безопасности, контрольных органов и пр.), юстиция остается самой независимой областью по отношению к политической власти и интересам правящей элиты. Но нередко высокий уровень независимости не устраивает, потому что юстиция, которая обладает правом «последнего слова», может свести на нет политико-административные и электоральные усилия, устанавливая и требуя соблюдения правовых отношений, соответствующих закону, а не сиюминутным «государственно-частным» интересам. Поэтому к юстиции не относятся как к равному партнеру, а политическая власть допускает вмешательства в эту область и в некоторых случаях пытается даже подчинить или подменить юстицию<sup>107</sup>. Особо тревожным является тот факт, что это иногда удается, а сопротивление представителей судебной системы практически отсутствует или проявляется довольно слабо<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Большинство программ, планов и стратегий, внедряемых в этой области, не обеспечены необходимыми ресурсами, рассчитаны в основном на международную поддержку, тогда как ясной бюджетной программы нет; Стратегия развития судебной системы введена в действие лишь к концу внедрения ПДЕСМ, поэтому ее результаты и резонанс оценить пока невозможно.

<sup>107</sup> Вмешательства и попытки влияния/ контроля обусловлены и такими ситуациями, как политический контроль при назначении и выдвижении кадров; кадровая чистка в 2001-2006 гг.; недостаточное финансирование отрасли (по сравнению с другими органами правопорядка); затягивание отдельных реформ и нехватка оснащения (сыскная полиция, информатизация, обучение, низкая оплата вспомогательного персонала); попытки отмены ранее установленной неприкосновенности; несоответствующие зарплаты, отсутствие социальных гарантий, адекватных уровню ответственности и т.д.

<sup>108</sup> ВСМ, Ассоциация судей слабо реагируют на обвинения со стороны органов власти, не вмешиваются решительным образом в случаи отклонения предложений о назначении судей (случай с Георгием Ульяновским и другими судьями, необоснованно отклоненными Парламентом).

Власти обобщили наиболее *важные проблемы*, присущие судебной системе<sup>109</sup>, в том числе:

- большой объем работы (среднемесячная загруженность на одного судью достигает 70 дел);
- дефицит квалифицированных человеческих ресурсов;
- невыполнение окончательных судебных решений;
- ограниченное использование альтернативных методов урегулирования конфликтов (посредничество, арбитраж);
- недостаточны финансирование и материально-техническое оснащение;
- коррупция и другие незаконные интересы.

Мониторинг правосудия в Республике Молдова, проводимый в рамках «Eugomonitor», и общая оценка ситуации в этой области позволяют выявить и другие недостатки:

- отсутствие четкой политической воли, направленной на обеспечение независимости и беспристрастности юстиции, отделенной от других ветвей государственной власти; политическая власть продолжает удерживать рычаги назначения и выдвижения судей<sup>110</sup>;
- недостатки в стратегических определениях, запоздалая разработка и реализация реформ в этой области<sup>111</sup>; затягивание ряда мер, запланированных в различных

<sup>109</sup> НСР на 2009-2011 гг.

<sup>110</sup> Президент РМ и Парламент могут отклонить предложения ВСМ без оснований или на основе материалов, собранных путем, который не является легальным (оперативная информация, секретные характеристики, информация секретных служб, анонимные документы и пр.); Необоснованное отклонение ряда кандидатов на заседании Парламента 22.06.2007; Интервью адвоката А. Тэнасе изданию „Analitique“, 25.07.2007.

<sup>111</sup> Стратегия консолидации судебной системы введена в действие лишь к концу 2007 года, а большинство серьезных реформ в области уже состоялись, они проводились фрагментарно, от случая к случаю.

- стратегиях и программах<sup>112</sup>, формальное выполнение запланированных мер без оценки последствий и без мониторинга введения в действие;
- дальнейшее пренебрежение принципами правового государства и равенства перед законом в результате невыполнения судебных решений административными органами и высокопоставленными должностными лицами<sup>113</sup>; терпимое отношение к фактам игнорирования закона на фоне отсутствия адекватной реакции прокуратуры (невозбуждение дел о привлечении к ответственности [уголовной, административной, дисциплинарной] служащих и других субъектов за невыполнение судебных постановлений);
- участие юстиции в политических преследованиях<sup>114</sup>;
- руководство прокуратуры остается зависимым от политических факторов<sup>115</sup>, закономерно установлено иерархи-

<sup>112</sup> К примеру, не были приняты: новый Кодекс об административных правонарушениях, Закон о пробации, новый закон об арбитраже; Закон о медиации принят с большим опозданием, его вступление в силу затянулось на долгий период; имеются упущения при введении в действие Закона о юридической помощи, гарантированной государством; подчинение судебной полиции; меры по повышению гласности процессов (запись с заседаний) отложены в «долгий ящик».

<sup>113</sup> Выступления в СМИ («Ziarul de Gardă», «Timpul»); Запрос депутата Игоря Клипий на заседании Парламента 22.11.2007 года по факту невыполнения Министерством просвещения и молодежи ряда окончательных судебных решений.

<sup>114</sup> Исследование „Viitorul incert al Moldovei“ (*Moldova's Uncertain Future*), Crisis Group Europe, www.crisisgroup.org; решение ЕСПЧ по делу «ХДНП против Молдовы»; Частично особое мнение по делу „Flux (№ 2) против Молдовы“ судьи ЕСПЧ Дж. Бонелло; развитие дел, возбужденных против Серафима Урекаяна, Георгия Симы, Эдуарда Мушукя, Николая Андроника, дело Валерия Пасага, дела сотрудников Кишиневской примэрии Владимира Шарбана, Иона Палади, Владимира Модыркэ, Константина Бекчиева и др.

<sup>115</sup> Генпрокурор и его заместители назначаются/ утверждаются в должности парламентским большинством (ст. 16 Закона №118-ХV от 14.03.2003 о

- ческое подчинение прокуроров<sup>116</sup>; полномочия прокуратуры по-прежнему расширены и нередко применяются тенденциозно;
- под предлогом борьбы с коррупцией и выполнения рекомендаций международных экспертов предпринимаются меры по ограничению иммунитета и неприкосновенности судей, что может повлечь ущемление независимости<sup>117</sup>, ВСМ, ВСП негативно оценивают соответствующие предложения по изменению законодательства<sup>118</sup>;
  - представители бизнеса указывают на многочисленные недостатки в области отправления правосудия (продолжительные сроки, противоречивые решения, высокие сборы, длительное и ненадлежащее исполнение)<sup>119</sup>;
  - международные эксперты обращают внимание на снижение доверия к государству<sup>120</sup>; отмечается застой по большинству реформ, ухудшение ситуации по многочисленным анализируемым факторам<sup>121</sup>;
  - качество рассмотрения уголовных дел остается неудовлетворительным, общий показатель кассации пригово-

прокуратуре); Дебаты в рамках круглого стола «Реформа Прокуратуры в Республике Молдова», 17.04.2007.

<sup>116</sup> Ст.ст. 15-16 Закона о Прокуратуре.

<sup>117</sup> Законопроекты, внесенные Министерством юстиции, ЦБЭПК (зарегистрированные в Парламенте под №1642 от 26.04.2007 и №1719 от 03.05.2007).

<sup>118</sup> Интервью Председателя ВСП газете «Logos Press», 13.04.2007; статья «Двойная защита для служителей фемиды», «Logos Press», 07.04.2007.

<sup>119</sup> Круглый стол на тему «Роль судебной системы в развитии бизнеса» от 05.04.2007 в рамках Бизнес-форума; Газета «Кишиневский обозреватель», 05.04.2007, 12.04.2007.

<sup>120</sup> Доклад Всемирного банка «Действенность правления в государствах мира - 2006», раздел пятый, [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org); [www.wolbank.org](http://www.wolbank.org).

<sup>121</sup> Исследование «Индикаторы реформы в юстиции» том II-2007, АВА.

- ров всех инстанций превышает 16%; число гражданских дел возросло, сравнительно высок процент нерассмотренных дел<sup>122</sup>;
- ограниченный подход к отбору кадров для системы правосудия, отбор кадров на должности в международных организациях (ЕСПЧ) свидетельствует о неверной и субъективной оценке способностей и подготовки кандидатов<sup>123</sup>;
  - судьи не знают и не применяют должным образом юриспруденцию ЕСПЧ<sup>124</sup>;
  - неудовлетворительная работа других представителей правоохранительных органов<sup>125</sup>;
  - сохранение такого явления, как коррупция<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> Информация о работе судебных инстанций за первое полугодие 2007 г., Бюллетень ВСП, №8, 2007.

<sup>123</sup> Интервью судьи Конституционного суда В. Пушкаша//„Analytique“, 28.04.2007.

<sup>124</sup> Констатации в рамках публичных слушаний от 19.07.2007, проведенных парламентскими комиссиями по правам человека и по вопросам права, назначениям и иммунитету.

<sup>125</sup> Малоэффективная работа органов уголовного преследования (Прокуратуры, МВД, ЦБЭПК), процедурные нарушения, некачественная подготовка дел, что влечет оправдание преступников, прекращение ряда процессов в суде по причинам, относящимся не только к доказательствам, но и к процедуре.

<sup>126</sup> Тематические и общие социологические исследования свидетельствуют о том, что в органах правосудия присутствует коррупция (опрос «Moliso IMAS 2007», периодические исследования Барометра общественного мнения и др.); ВСМ отреагировал лишь пресс-релизами на утверждения ряда экспертов, указавших на возможное существование молчаливого соглашения между правлением и судьями, которые выносят приговоры в пользу правления взамен обещания безнаказанности за взяточничество (заявления председателя организации «Юристы за права человека», 14.11.2007); работники силовых структур утверждают, что судьи не идут в ногу с другими органами в борьбе с коррупцией, освобождают от ответственности или дают незначительные наказания преступникам (проект Национального доклада о борьбе с коррупцией, 2007), а четкой реакции со стороны ВСМ на эти обвинения не последовало.

### Приоритеты

По официальному мнению властей, первостепенными целями в деятельности судебной системы Республики Молдова являются<sup>127</sup>: модернизация и повышение эффективности; разработка и внедрение реформ, направленных на обеспечение беспристрастности, повышение эффективности работы судов и повышение доверия к ним; более открытый доступ к юридическим услугам. Для достижения этих задач необходимо, в частности:

- а) *Укрепление* судебной системы путем внедрения соответствующей стратегии:
- укрепление законодательных рамок, создание действенного механизма мониторинга применения законов в целях консолидации судебной системы;
  - обеспечение транспарентности акта правосудия: улучшение диалога между гражданским обществом и юстицией, обеспечение обнародования судебных решений и доступа СМИ в судебные инстанции;
  - введения механизма, направленного на унификацию судебной практики;
  - укрепление институциональных возможностей Высшего совета магистратуры;
  - консолидация Национального института юстиции;
  - повышение эффективности и ответственности: сокращение продолжительности судебных процедур и объема работы, рациональное использование человеческих ресурсов;
  - продолжение процесса информатизации;

<sup>127</sup> Национальная стратегия развития на 2009-2011 гг.

- реформирование финансирования юстиции: внедрение прозрачного механизма бюджетного планирования и контроля.
- б) Повышение эффективности мер по исполнению судебных решений:
- разработка механизма финансирования расходов на выполнение исполнительных актов;
  - обеспечение доступа исполнителей - посредством компьютеризованной системы - к базе данных, необходимых для эффективного исполнения обязанностей/ работы;
  - активное участие и распределение обязанностей кредиторов и дебиторов в процессе исполнения судебных решений.
- в) Обеспечение свободного доступа к правосудию:
- реформирование системы юридической помощи, гарантированной государством, путем введения действенного механизма доступа к юстиции социально уязвимых граждан;
  - создание Национального совета по юридической помощи, гарантированной государством, и его территориальных структур;
  - информирование граждан о формах и условиях получения гарантированной юридической поддержки;
  - создание служб публичных адвокатов.
- г) Укрепление ювенального правосудия:
- оценка потребностей в персонале и помещениях для подготовки и рассмотрения в оптимальных условиях дел, к которым причастны несовершеннолетние (в качестве пострадавших или нарушителей);

- улучшение законодательных рамок: единые правила для упрощения процедур и повышения процессуальных гарантий, предоставляемых несовершеннолетним;
- создание инфраструктуры для функционирования ювенального правосудия в адекватных условиях, специализация судей и других категорий персонала судебной системы, создание доступного центра по документированию и информированию в вопросах ювенального правосудия.

Неправительственные организации и независимые эксперты указывают и на другие приоритеты в целях укрепления судебной системы Республики Молдова:

- прекращение вмешательства и влияния политической власти на правосудие: обеспечение независимости и неприкосновенности судей; исключение возможностей влияния на выдвижение и назначение кадров в системе юстиции; предание широкой гласности фактов административного и политического воздействия, привлечение к ответственности за вмешательство; привлечение к ответственности судей, допускающих злоупотребления и нарушения под влиянием со стороны; серьезный мониторинг и оперативное вмешательство по сигналам международных учреждений, гражданского общества и СМИ; включение в состав и привлечение к работе ВСМ независимых представителей (от гражданского общества, СМИ – неангажированные как политически, так и в силу занимаемых должностей);
- продолжение и углубление международного сотрудничества, соблюдение, оперативное и комплексное осуществление рекомендаций международных и европейских профильных институтов (СЕ, ЕК; ОБСЕ, специализированных структур в сфере юстиции и пр.);

- разработка и внедрение четкой стратегии финансирования юстиции; пересмотр принципов оплаты труда и социального обеспечения судей, прокуроров и вспомогательного персонала судебных инстанций;
- последовательное, своевременное и максимально обоснованное осуществление мер и действий, определенных политикой в данной области (стратегиями, программами, планами, концепциями и пр.);
- продвижение и принятие в срочном порядке новых особых законодательных актов (Кодекса об административных правонарушениях, Закона о пробации, Закона об арбитраже); ратификация релевантных международных актов (напр., Европейской конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений);
- сокращение сроков рассмотрения дел: упрощение процедуры; увеличение числа судей; создание корпуса консультантов/ассистентов для каждого судьи; специализация судей по отдельным отраслям и областям (в частности, в судах первой инстанции);
- пересмотр стандартов юридического образования, оптимизация учебной программы и учебных планов юридического образования; углубленная специализация студентов за годы учебы, обеспечение качественной и достаточно продолжительной профессиональной стажировки;
- реформирование Прокуратуры: обеспечение независимости генерального прокурора и его заместителей; определение роли и места генпрокурора в ВСМ (эта роль неясна до тех пор, пока прокуроры не входят в корпус магистратов); исключение возможностей воздействия вышестоящих органов, по рассматриваемым делам; повышение внимания защите прав граждан; ограничение

возможностей противоправного вмешательства в экономическую сферу;

- совершенствование системы судебной экспертизы: более частое использование судебной экспертизы со стороны инстанций, снижение расходов, повышение эффективности, адекватное оснащение, увеличение числа экспертов;
- быстрое сокращение (при максимальной честности и доказательности) дел, имеющих политический резонанс;
- правильное и беспристрастное продвижение идеи ответственности судей за вынесенные решения: возбуждение регрессных дел только в случае тяжкой и доказанной вины, во избежание решений в ущерб общественным интересам и принципам справедливости;
- более открытый доступ работников судебной системы, а также простых граждан к юридической информации, снижение стоимости электронных баз юридических данных, Официального монитора и т.д.

### 3. УКРЕПЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦИАЛА

Среди приоритетных мер, определенных в Разделе 1 ПДЕСМ, особое внимание уделено **дальнейшему укреплению административного потенциала**. ПДЕСМ отмечает необходимость *укрепления стабильности и эффективности институтов, гарантирующих демократию и верховенство закона*, продолжения административной реформы и консолидации местного самоуправления в соответствии с европейскими стандартами<sup>128</sup>. Аспекты, касающиеся административных возможностей и их укрепления, можно найти во всех разделах ПДЕСМ, который сам по себе является основой меха-

<sup>128</sup> Глава 2.1 (Политический диалог и реформы) ПДЕСМ.

низма по консолидации потенциала публичных учреждений Республики Молдова.

План действий не содержит четких определений и целей, достижение которых означало бы, что те или иные административные возможности уже достаточно укреплены. Нет никаких установленных критериев, поэтому и восприятие результатов может быть разным:

- правительство и соответствующие публичные учреждения высказываются в пользу определенного, *крайне общего* уровня, который адаптируется к мерам, уже выполненным или находящимся на этапе завершения;
- общество и организованные группы, отдельные граждане выступают «за» и ждут *гораздо более существенных результатов*, измеряемых и воспринимаемых не только на общем уровне, но и в частном порядке;
- международные организации, в частности, европейские, подтверждают достижение определенных результатов, но считают их недостаточными; по их оценкам, проблема *практического исполнения законодательных и нормативных актов* продолжает вызывать тревогу, и именно для этого необходимы консолидированные административные способности.

Административный потенциал означает способность публичных учреждений обозначать четкие цели, установить первостепенные задачи и эффективно внедрять приоритетные документы. В принципе в процессе европейской интеграции перед управлением поставлена задача освоить и максимально эффективно внедрять европейские правовые нормы. К этому также относятся: способность адекватно реагировать в кризисных ситуациях; выполнение тех или иных задач за короткие сроки; качество подготовки и непрерывного совершенствования государственных служащих; опти-

мальные межправительственные отношения; эффективное взаимодействие между правительством, местными органами власти и общинами; отношениями между публичным (государственным) сектором и частным (экономическая, социальная, культурная, гражданская среда и др.); оперативность принятия квалифицированных и целесообразных решений; снижение уровня бюрократии и коррупции; внедрение передовых информационных технологий и т.д. Таким образом, процесс укрепления административного потенциала в конечном итоге направлен на то, что обычно называют «хорошим правлением».

Нет универсальных юридических документов, которые дали бы четкое определение понятия «хорошее правление», но его компоненты можно вычислить методом синтеза общепринятых принципов работы современной публичной администрации<sup>129</sup>:

- доверие, предсказуемость, законность;
- высокая ответственность;
- открытость, транспарентность;
- политический нейтралитет, разделение политических и административных функций;
- эффективность и действенность;
- демократическая медиация интересов;
- публичная коммуникация и гражданское участие;
- технические и менеджерские способности;
- публичное обоснование расходов;
- применение новых информационных технологий;
- адаптация к внешней ситуации и т.д.

<sup>129</sup> Принципы основаны на политических критериях присоединения и одобрены Европейской комиссией.

В публикации «Euromonitor», который ежеквартально оценивает прогресс выполнения ПДЕСМ, глава, посвященная укреплению административного потенциала, разбита на несколько разделов: Реформа центрального публичного управления (ЦПУ); Реформа местного публичного управления (МПУ); Демополитизация. Транспарентность. Борьба с коррупцией.

### 3.1. Реформа ЦПУ

*Отправными документами* в этой области являются Стратегия реформы ЦПУ и ее начальный План<sup>130</sup>, а также Подробный план внедрения Стратегии реформы ЦПУ<sup>131</sup>.

*Составляющие* реформы ЦПУ:

- а) *Реорганизация ЦПУ*, преследующая общие цели: институциональную и функциональную оптимизацию центральной исполнительной власти; разграничение функций по разработке политики и по ее претворению в жизнь.
- б) *Оптимизация процесса принятия решений* в целях повышения способностей разрабатывать программные документы, анализа и мониторинга их выполнения; повышения эффективности системы планирования и отчетности; улучшения качества принятых документов; введения механизма консультаций между подразделениями ЦПУ; введения и применения информационных технологий (ИТ).
- в) *Совершенствование менеджмента человеческих ресурсов* в целях создания профессионального корпуса государственных служащих - ответственного, беспристрастного, честного, стабильного, эффективного и доступного для рядовых граждан, посредством оптимизации менедж-

<sup>130</sup> ПП №1402 от 30.12.2005.

<sup>131</sup> ПП №54 от 18.01.2007.

мента государственной должности и государственного служащего; улучшения менеджмента человеческих ресурсов; совершенствования системы стимулирования государственных служащих.

- 2) *Совершенствование управления государственными финансами*: ежегодная отчетность о выполнении отраслевых программ и эффективности использования финансовых ресурсов; повышение действенности подразделений по стратегическому и бюджетному планированию, по анализу вариантов и оценке последствий, расходов, оценке соотношения цель/ средства.

### Развитие

- создание специального подразделения по осуществлению реформы (в настоящий момент – Управление Аппарата Правительства по анализу и согласованию политики) и Офиса по административной поддержке реформы ЦПУ; подписание Соглашения о содействии и учреждении Фонда финансовой поддержки реформы ЦПУ;
- проведение функционального анализа органов ЦПУ; создание в министерствах отделов по анализу, мониторингу и оценке политики;
- реорганизация центральных учреждений и подведомственных им органов, сокращение штатного персонала центрального аппарата;
- периодический анализ в рамках Правительственной комиссии по реформе ЦПУ, внутренний и внешний мониторинг выполнения Стратегии;
- создание Национального центра по гармонизации законодательства<sup>132</sup> и утверждение Национального плана гармонизации на 2007 год (ПП №883 от 06.08.2007);

<sup>132</sup> ПП №190 от 21.02.2007.

- принятие и введение в действие двух законодательных актов, крайне важных для разграничения административно-экономических интерференций: Закона №235/20.07.2006 об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности и Закона №121/04.05.2007 об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении;
- принятие ряда правительственных решений, призванных способствовать повышению эффективности ЦПУ<sup>133</sup>;
- принятие важных нормативных актов для информационного развития ЦПУ<sup>134</sup> и др.

### Упущения и проблемы

- несоблюдение сроков разработки/ принятия законодательных актов и выполнения мер;
- неправильное применение законодательства и нормативных актов, неэффективный парламентский контроль;
- чрезмерная политизация публичного управления;
- недостаточное выделение финансовых средств для осуществления реформ в области;
- недостаточное оснащение и слабое освоение современных информационных технологий, отсутствие интегрированных информационных систем учета, систематизации и обращения документов;
- затягивание принятия и введения в действие новых законов о государственной должности и статусе государственного служащего; о центральном публичном управлении; о гласности процесса принятия решений; о министерской ответственности; о конфликте интересов и т.д.

<sup>133</sup> ПП №710/2006, №1143/2006, №1230/2006, №31/2007, №33/2007 №104/2007.

<sup>134</sup> ПП №668/2006, №733/2006, №1004/2006, №1032/2006, №844/2007, №916/2007, №969/2007.

- принцип конкурсного назначения на должности не введен и не применяется должным образом в законодательстве и на практике ЦПУ;
- законодательный орган не вовлечен полноценно и эффективно в процесс реформирования ЦПУ, эта область оставлена в зоне влияния Правительства, которое таким образом «реформирует само себя», нередко, через спонтанные влияния и указания;
- в отчете о выполнении реформы ЦПУ в 2007 году отмечается наличие ряда проблем<sup>135</sup>:
  - планы не скоррелированы стратегически, не стандартизированы;
  - некоторые должности и полномочия в рамках министерств и других центральных органов не определены достаточно четко, дублируют друг друга;
  - сокращение штатного персонала министерств не всегда сопровождалось передачей функций центрального аппарата, связанных с исполнением политики, в компетенцию подведомственных структур или децентрализованных служб;
  - информационная система, применяемая в рамках аппарата ЦПУ, не развита, поток документов обрабатывается по регистрам вручную;
  - качество ряда документов низкое, сроки их выполнения смещаются;
  - возникают конфликты интересов, которые не регулируются законом;
  - методологические рамки составления документов пока еще не развиты;

<sup>135</sup> Доклад подготовлен Управлением по анализу и согласованию политики в рамках Аппарата Правительства, [www.gapc.gov.md](http://www.gapc.gov.md).

- система отчетности в ЦПУ остается пока неэффективной и неуклюжей;
- налицо высокая текучесть кадров госслужащих;
- высокий процент вакантных должностей (12-33%);
- отсутствуют критерии оценки работы госслужащих для финансового стимулирования;
- практика зачисления на должность на конкурсной основе применяется пока недостаточно (около 1/3 работников в 2007 году);
- отсутствует орган, имеющий полномочия в государственной службе на центральном уровне;
- есть проблемы с организацией внутренней подготовки к учебе;
- после 2005 года реформа Правительства сосредоточилась на внутреннем укрупнении и переименовании, к настоящему моменту число министерств даже возросло (17) по сравнению с тем, что было до этого года (15), других центральных структур, подведомственных Правительству, по-прежнему много (14), существуют также многочисленные независимые центральные структуры (регуляторные);
- зачисление персонала в органы ЦПУ по-прежнему производится по назначению, переводу, нетранспарентно, мало сотрудников принимается на работу на конкурсной основе;
- профессиональное совершенствование государственных служащих идет крайне медленно, массовая учеба затягивается, средства выделяются в основном из внешних источников и не планируются ежегодно, качество отдельных учебных курсов неудовлетворительное. Не осуществляется достаточно инвестиций в человеческие ресурсы, внутренней учебы практически не существует;

- в министерствах и других центральных органах сохраняется высокая текучесть кадров, нехватка квалифицированных госслужащих, которые владеют иностранными языками;
- зарплаты и социальные гарантии, предоставляемые служащим, остаются низкими, отсутствуют критерии оценки работы госслужащих и учреждений в целом;
- спорадические сокращения и реформы, навязанные свыше, не способствуют повышению работоспособности государственных служащих, нет достаточного потенциала для выполнения поставленных задач;
- имеются серьезные недостатки по выполнению Стратегии «Электронная Молдова» (в частности, по второму разделу – Правление и электронная демократия);
- неэффективность институтов по обеспечению правопорядка и безопасности государства (МВД, ЦБЭПК, СИБ, Прокуратура): скромные результаты работы по сравнению с вложенными в это средствами из бюджетных денег.

### Приоритеты

В первую очередь необходимо:

- срочное продвижение, введение в действие и обеспечение механизмов для адекватного внедрения новых законов: о государственной должности и статусе государственного служащего; о центральном публичном управлении; о гласности процесса принятия решений; о министерской ответственности; о конфликте интересов; Этического кодекса государственного служащего и др.
- разработка и применение системы стимулирования и адекватной оплаты государственных служащих, которые отвечают критериям качественной работы, обладают необходимыми свойствами и отличаются высокой работоспособностью;

- продвижение в законодательстве и на практике принципа деполитизации государственных служащих, дифференциации кадровых работников от политических функционеров;
- продолжение и углубление международного сотрудничества в этой области;
- считать конечным результатом не простую разработку того или иного документа, а его вступление в силу (легальные и институциональные рамки – человеческие, технические и финансовые ресурсы – контроль и периодическая оценка и пр.); соблюдение ранее установленных сроков;
- пересмотр показателей реализации реформы ЦПУ и установление, поддающихся измерению, осязаемых показателей;
- зачисление на государственную службу только на конкурсной основе, открыто и гласно, с максимальным распространением информации об имеющихся вакансиях и условиях их замещения;
- создание в соответствии с законом и укрепление потенциала независимого центрального органа, наделенного функциями согласования, развития и вмешательства в область государственной службы и государственной должности;
- внедрение и строгое соблюдение требований к разработке нормативных актов, программных документов и оценке последствий, к финансово-экономическому обоснованию принятых решений и мер;
- интенсивное обучение госслужащих ИТ, иностранным языкам, публичному менеджменту;
- разработка и введение в действие реальной системы отбора, выдвижения и стимулирования кадров ЦПУ, создания резерва для замещения вакантных должностей;

- правильное определение приоритетов и адекватное выделение ресурсов на эти приоритеты, избежание неэффективных, популистских расходов, обеспечение должного стратегического планирования;
- значительное укрепление способностей структур, ответственных за европейскую интеграцию (МИДЕИ, его специализированный департамент). Рассмотрение целесообразности подчинения этой структуры непосредственно Правительству;
- более серьезное подключение к работе по согласованию и внедрению реформы ЦПУ структуры, ответственной за европейскую интеграцию (МИДЕИ, его специализированный департамент);
- привлечение независимых субъектов (НПО, бизнес-общество, СМИ) к работе по внедрению и мониторингу реформы ЦПУ;
- установление и укрепление соотношения между эффективностью публичных учреждений и расходами налогоплательщиков на формирование их бюджета.

### 3.2. Реформа местного публичного управления (МПУ)

Для реформы МПУ в Республике Молдова нет специальной стратегии, и нередко реформы в этой сфере отличались спонтанным, незапланированным характером. Тем не менее отправными документами можно считать резолюции и рекомендации СЕ, ПАСЕ, КМРВЕ, положения внутренних планов по их исполнению (Пост. Парл. №284-XVI от 11.11.2005) и положения Программы правления<sup>136</sup> на 2005-2009 гг.

Международные документы устанавливают: обеспечение реальной автономии для МПУ в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления; согласование

<sup>136</sup> Программа работы правительства на 2005-2009 гг.

законодательства в части, касающейся местных финансов; стимулирование регионального развития и децентрализации; решение проблемы, связанной с многочисленными фактами уголовного преследования представителей МПУ; решение законодательным путем вопроса о статусе муниципия Кишинэу и др.

Программа работы Правительства предусматривает по разделу публичного управления меры, направленные на совершенствование системы управления в области МПУ; действия по административной и фискальной децентрализации; организацию служб местной администрации и приграничного сотрудничества; определение статуса имущества административно-территориальных единиц; диалог между Правительством, органами МПУ и гражданским обществом; стимулирование политики регионального развития и др.

### Развитие

- основные достижения в области реформы МПУ связаны с принятием новых законов: о местном публичном управлении; о региональном развитии в Республике Молдова; об административной децентрализации.
- создание Министерства МПУ можно расценивать как прогресс, но с методами его появления, как и с самим наименованием министерства, с самого начала можно было поспорить с довольно вескими аргументами<sup>137</sup>. Результаты работы этого учреждения пока не ощутимы, эффективность и компетентность оставляют желать лучшего<sup>138</sup>;
- всеобщие местные выборы не сказались ощутимо на управлении делами на местном уровне; в большинстве населенных пунктов были избраны структуры власти,

<sup>137</sup> Стенограмма заседания Парламента от 16.02.2006.

<sup>138</sup> Президент РМ провел несколько заседаний, посвященных работе Министерства МПУ, потребовал повысить качество и эффективность работы.

органы первого уровня были сформированы легально и в установленные сроки;

- предприняты некоторые меры по выполнению закона о региональном развитии<sup>139</sup>;
- разработан новый проект закона о местных публичных финансах.

### Упущения и проблемы

В области реформы МПУ наблюдаются следующие недостатки:

- отсутствие четкой и адекватно применяемой Стратегии (концепции) реформы МПУ;
- частые изменения законодательства в данной области (за последние 12 лет четырежды принимались новые законы о МПУ);
- функциональная и финансовая зависимость местных органов от региональных и центральных структур; неравномерное распределение средств при формировании местных бюджетов, заинтересованное и негласное направление средств ряда фондов на проекты инфраструктуры и проекты содействия на местном уровне;
- отсутствие ресурсов на адекватное местное развитие (слабая экономика в сельской местности, неразвитая инфраструктура);
- низкая зарплата местных служащих, несоответствующая объему работы; ответственность возлагается без одновременной поддержки необходимыми ресурсами;
- неодинаковое отношение центральной власти к представителям МПУ, в том числе по политическим критериям;

<sup>139</sup> ММПУ разработало проект правительственного постановления о мерах по выполнению Закона и проект Стратегии регионального развития; состоялись заседания группы по координированию внедрения проектов развития.

- формирование новых органов местного управления, в частности, районного уровня, затягивалось и даже намеренно саботировалось представителями ПКРМ<sup>140</sup>, а также другими политическими силами;
- противоправные политические решения местных органов предыдущего созыва были оспорены в судебных инстанциях, которые обязали восстановить в должности и правах ряд служащих, в том числе возместить причиненный моральный и материальный ущерб за счет местного бюджета<sup>141</sup>;
- административный контроль используется в качестве рычага давления центральных органов на местные власти; представители МПУ заявляют о попытках obstruction их работы со стороны контрольно-правовых органов;
- в МПУ проблему европейской интеграции воспринимают скептически, не выделяются необходимые институциональные и человеческие ресурсы (специальные подразделения, оснащенные должным образом и обеспеченные кадрами и ресурсами);
- Закон об административной децентрализации не введен в действие на практическом уровне (ст. 16 Закона не выполняется); значительно запоздало введение в действие Закона о региональном развитии (в 2-месячный срок после его вступления в силу надлежало утвердить регламенты, структуру Агентства регионального развития);

<sup>140</sup> Заявление парламентской фракции АМН, 29.06.2007 ([www.parlament.md](http://www.parlament.md)).

<sup>141</sup> Восстановлены в должности многие из сотрудников служб, подведомственных Муниципальному совету Кишинэу (В. Мартынюк, В. Немеренко; ранее были восстановлены в должности М. Фуртунэ, В. Шарбан, В. Модыркэ, Г. Рэйляну и др.).

- органы МПУ не располагают реальной и полной автономией в управлении человеческими ресурсами. Финансируемые из центрального бюджета, они располагают ограниченными возможностями привлечения кадров;
- значительный разрыв между уровнем использования информационных технологий в центральных публичных учреждениях и органах МПУ;
- отсутствие адекватных финансовых ресурсов – одна из главных причин, сдерживающих реализацию Программы электронного правительства на местном уровне;
- в результате стагнации проектов децентрализации и модернизации местных органов власти, последние имеют ограниченный доступ к соисканию и использованию европейских фондов.

### Приоритеты

- окончательный отказ центральных органов власти от практики неравного отношения (по политическим критериям) к представителям МПУ;
- активизация процесса децентрализации и рассредоточения служб;
- полномасштабное выполнение законов о региональном развитии в Республике Молдова и административной децентрализации;
- укрепление финансовой автономии местных органов власти, совершенствование юридических рамок в сфере местных публичных финансов;
- принятие и введение в действие нового закона о статусе мун. Кишинэу;
- развитие потенциала стратегического планирования органов МПУ;

- предоставление более широких возможностей в области менеджмента человеческих ресурсов;
- введение институциональных механизмов для постоянных консультаций по вопросам местной демократии и местного управления;
- стимулирование взаимодействия представителей МПУ в рамках еврорегионов и приграничных проектов;
- постоянная и системная учеба служащих и местных выборных представителей всех уровней.

### 3.3. Демополитизация. Транспарентность.

#### Борьба с коррупцией

Проблема борьбы с коррупцией находится в центре внимания центральных органов различного ранга, однако нередко эта тема рассматривается узко, в отрыве от смежных проблем – демополитизации, транспарентности.

В целях борьбы с коррупцией и реформирования ряда смежных областей Республике Молдова была предоставлена значительная международная помощь как со стороны европейских институтов, так и за счет фондов, управляемых отдельными странами или учреждениями<sup>142</sup>.

Главным документом, на который однозначно указывает и ПДЕСМ, является **Национальная стратегия по предупреждению коррупции и борьбе с ней** и **План действий по реализации Стратегии** (Пост. Парл. №421-XV от 16.12.2004). Внедрение этого документа на протяжении трех лет привело к определенным положительным результатам, но восприятие коррупции в обществе не претерпело значи-

<sup>142</sup> Еврокомиссия и SIDA решили выделить 3,5 млн. евро (проект MOLI-CO-Moldova); посредством Предварительного плана для страны в рамках Программы США «Вызовы Тысячелетия» на повышение уровня транспарентности и борьбы с коррупцией предусмотрено выделить около 30 млн. долларов США.

тельных позитивных изменений, граждане и социальные группы придерживаются в основном того же мнения относительно коррупции и действий властей по ее искоренению. Более того, ряд международных и местных рейтингов указывают на повышение уровня восприятия коррупции в центральных органах власти и среди высокопоставленных должностных лиц при одновременном снижении усилий, предпринимаемых властями<sup>143</sup>.

Помимо Национальной стратегии по борьбе с коррупцией в 2007 году **также введены в действие**: Национальная программа по реализации Индивидуального плана действий в рамках партнерства (ИПДП) Республика Молдова – НАТО на 2006-2009 (ПП №1506/29.12.2006); Программа действий по внедрению Предварительного плана для Республики Молдова в рамках Программы США «Вызовы Тысячелетия» (ПП №32/11.01.2007); План действий по внедрению Совместной программы Еврокомиссии и Совета Европы по повышению уровня независимости, транспарентности и эффективности юстиции в Республике Молдова на 2006-2009 гг. (ПП №959/22.08.2007); План мероприятий по обеспечению соблюдения права на петицию, информацию и доступ к правосудию (ПП №1013/12.09.2007); Стратегия по укреплению судебной системы и План действий по реализации Стратегии (Пост. Парл. №174/19.07.2007). Все эти программные документы содержат меры и действия по предупреждению корруп-

<sup>143</sup> Снизился рейтинг Молдовы по ИВК 2007; тематический опрос «Molico IMAS 2007» указывает на снижение восприятия в отношении нескольких центральных учреждений, высокий уровень восприятия коррупции среди высокопоставленных чиновников; периодическое социологическое исследование Барометр общественного мнения свидетельствует о том, что население все больше озабочено проблемами коррупции и все менее довольно усилиями Правительства в этом направлении; ситуация Республики Молдова в Мировом рейтинге коррупции (TI), Индекс качества правления (WB) не претерпели значительных позитивных изменений;

ции и борьбе с ней, нередко они похожи и даже идентичны, что влечет ряд проблем и недостатков:

- дублирование усилий;
- расплывчатая ответственность;
- неэффективное использование средств;
- сложности при установлении показателей, осуществлении мониторинга, анализа и оценки последствий.

Новые законы принимаются, но ощущается нехватка информации о работе по обеспечению применения законодательства (вступление в силу новых законов, институциональные и организационно-административные меры, принятие нормативных актов по конкретному введению в действие, постоянная ревизия, оценка последствий). Не являются очевидными результаты вступления в силу новых законодательных и нормативных актов, простая разработка или внесение проектов на рассмотрение в Правительство или Парламент не возымели никаких последствий, неопубликованные и непримененные на практике законы в действительности являются несуществующими законами с нулевым эффектом.

Политическая воля не проявляется в случаях, когда запаздывает принятие ряда важнейших законов: в Молдове имеется правящее парламентское большинство и если определенные регламентации необходимы или рекомендованы, их нетрудно принять, для этого достаточно, чтобы правление взяло на себя ответственность за их выполнение и политические последствия.

### Развитие

- усиление международного содействия;
- транспарентность правления повышается благодаря важным решениям, принятым раньше или в процессе рабо-

- ты; Парламент по-прежнему остается наиболее транспарентным учреждением в вопросах рассмотрения и утверждения проектов документов, они публикуются на веб-странице, что дает возможность заинтересованным субъектам высказать свои замечания и предложения (последствия взаимодействия парламента с гражданским обществом);
- борьба с коррупцией остается официально признанным приоритетом, по этому поводу прозвучало множество заявлений;
  - внедряются рекомендации международных учреждений (GRECO, SPAI и др.);
  - разрабатываются и вводятся в действие механизмы предупреждения коррупции: антикоррупционная экспертиза законопроектов; оценка институциональных рисков коррупции (разработка методологии в этой области); проведение аналитических исследований в различных областях (система образования, здравоохранение, МПУ, декларирование доходов и имущества, сфера кадастра и пр.); принятие мер по антикоррупционному воспитанию (в системе просвещения, центральных и местных органах власти); открытие телефонных линий доверия в большинстве центральных учреждений;
  - развитие гражданского партнерства (расширение Антикоррупционного альянса и взаимодействие с ним, совместные проекты со специализированными НПО);
  - приняты законодательные акты, релевантные для этой области<sup>144</sup>;

<sup>144</sup> Закон №165/2007; Закон №170/2007; Закон №177/2007; Закон №190/2007.

- разработан ряд проектов законодательных и нормативных актов по борьбе с коррупцией, но их принятие и введение в действие запаздывают;
- возросло число коррупционных действий, выявленных правоохранительными органами<sup>145</sup>.

### Упущения и проблемы

- снизился уровень независимости государственных служащих от *политического воздействия*<sup>146</sup>; реформа и укрепление административных возможностей стагнирует на фоне политизации, протекционизма по политическим мотивам<sup>147</sup>;
- правящая партия считает необходимым ужесточить контроль над центральными и местными органами государственной власти<sup>148</sup>; центральные, региональные и местные власти оказывали воздействие на кандидатов на выборах, пытаясь заставить их отказаться от предвыборных гонок либо присоединиться к ПКРМ<sup>149</sup>; представители центральных властей допускают неуважительное и дифференцированное отношение к мест-

<sup>145</sup> За 11 месяцев 2007 года было выявлено 1366 нарушений коррупционного порядка (за аналогичный период 2006 года – 1297 нарушений, в 2005 году – 1351 нарушение).

<sup>146</sup> Доклад Всемирного банка «Эффективность правления в государствах мира - 2006», третий раздел – «Эффективность правления», [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org); [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); Raportul Freedom House „Nations in Transit 2007“.

<sup>147</sup> См. интервью Валерия Лазера изданию «Analitique», 08.09.2007.

<sup>148</sup> Постановление Пленума ЦК ПКРМ от 07.07.2007 (п..7).

<sup>149</sup> Доклады о результатах мониторинга ОБСЕ/ БДИПЧ, международных и отечественных наблюдателей (Коалиция-2007); заявления парламентских оппозиционных партий.

- ным выборным представителям от оппозиции и даже к избирателям<sup>150</sup>;
- в центральных специализированных органах ЦПУ не существует публичных должностей, призванных обеспечить функционирование механизма отделения политических функций от административных<sup>151</sup>;
  - независимые исследования<sup>152</sup> указывают на наличие серьезных проблем в Аппарате Парламента, в том числе в плане обеспечения беспристрастного и аполитичного руководства, но изменения, внесенные в Регламент законодательного органа (Закон №430-XVI от 27.12.2006), не исключили и не ограничили возможности зачисления работников по политическим критериям;
  - *транспарентность* публичных властей снизилась: прекращены прямые трансляции заседаний Парламента<sup>153</sup>; проекты постановлений Правительства не публикуются целиком и не обсуждаются открыто; Закон о транспа-

<sup>150</sup> Выступления депутатов Ю. Рошка и С. Урекияна на заседании Парламента 27.07.2007; Заявления Президента РМ в рамках телевизионной передачи на канале NIT (20.07.2007), Заявления Президента РМ на пресс-конференции 25.07.2007; Газета «Timpul» от 23.07.2007; Запрос депутата Г. Сусаренко на заседании Парламента 12.07.2007 о выборах в примэрии села Ларга района Бричень.

<sup>151</sup> План внедрения Стратегии реформы ЦПУ устанавливает этот приоритет.

<sup>152</sup> Исследование «Функциональный анализ Аппарата Парламента Республики Молдова», проведенное экспертами ПРООН-Молдова. См. <http://www.parlament.md/download/studies>; [www.undp.md](http://www.undp.md).

<sup>153</sup> Хотя закон не запрещает, Компания «Телерадио-Молдова» без разъяснения причин и без предварительного уведомления отказалась от прямых трансляций пленарных заседаний Парламента, тем самым лишив аудиторию возможности прямого и беспристрастного информирования о дебатах в законодательном органе. Попытки независимых СМИ (радиостанции «Vocea Basarabiei») возобновить трансляцию были необоснованно пресечены руководством Парламента.

- рентности процесса принятия решений блокируется без официального обоснования; за незначительными исключениями (МИДЕИ, Генеральная прокуратура, МЮ, МЭТ, МИР) большинство веб-страниц публичных учреждений открыты формально, не отвечают критериям гласности и адекватного, оперативного и актуального информирования<sup>154</sup>; судебные инстанции самые нетранспарентные в сети Интернет, усилия в этом направлении не увенчались пока видимыми результатами<sup>155</sup>;
- пропаганда законодательства и знание законов со стороны заинтересованных субъектов по-прежнему проблематичны из-за ограниченного доступа к официальному законодательству, высокой стоимости соответствующих баз данных и бюллетеня „Monitorul Oficial”<sup>156</sup>;
  - не приняты новые законы: о борьбе с коррупцией, о декларировании доходов и имущества, о конфликте интересов; не разработан закон о публичном контроле работы госучреждений<sup>157</sup>; закон о доступе к информации по-прежнему применяется с большими уступками<sup>158</sup>;

<sup>154</sup> Веб-сайты не соответствуют ПП №668/2006 и Типовым требованиям к официальным страницам публичных органов власти в Интернет-сети (Приказ МИР №46/33 от 17.04.2007).

<sup>155</sup> Веб-страницы ВСП и ВСМ не обновляются оперативно, не содержат исчерпывающей информации о предыдущих постановлениях и в процессе рассмотрения; не созданы веб-страницы апелляционных палат и судов.

<sup>156</sup> МО не публикуется одновременно и актуализировано в электронном варианте для свободного доступа в Интернете, а печатный вариант стоит довольно дорого.

<sup>157</sup> Пкт.14 Плана действий во исполнении Стратегии «Электронная Молдова» (ПП 255/09.03.2005).

<sup>158</sup> Публикации и доклады Центра «Acces Info», [www.acces-info.org.md](http://www.acces-info.org.md); распоряжения высокопоставленных должностных лиц об обеспечении доступа к информации отличаются формальным характером и не выполняются, а к ответственности за это никто не привлекается.

- опросы общественного мнения относят *коррупцию* к главным проблемам страны, публичные учреждения по-прежнему воспринимаются как глубоко подверженные коррупции;
- оценки европейских и международных институтов указывают на необходимость активизации усилий в сфере борьбы с коррупцией, в частности, с «коррупцией в крупных размерах»<sup>159</sup>;
- приговоров по реальному лишению свободы с конфискацией имущества в 2007 году не было зарегистрировано, запрещение на исполнение должности применяется редко; наблюдается ненадлежащая разработка дел, многие дела закрываются за недостаточностью улик; допускаются злоупотребления со стороны органов, причастных к работе по пресечению коррупции; в работе по предупреждению коррупции и борьбе с ней отмечено много недостатков, проблем и упущений<sup>160</sup>;
- в управлении публичной собственностью и публичными финансовыми ресурсами отмечаются те же нарушения и недостатки<sup>161</sup>;
- отмечаются злоупотребления и мошеннические схемы расходования публичных средств, предназначенных для

<sup>159</sup> Рабочий документ – Доклад о достижениях в рамках ЕПС (Молдова), 04.12.2006; Сообщение для прессы Европарламента, Люксембург, 19.06.2007, 11009/07 (Presse 143); Доклад „Investment Reform Index“ OECD; Молдове отведено 88 место среди 101 стран, включенных в рейтинг восприятия коррупции, составленный организацией Gallup, [www.galluppoll.com](http://www.galluppoll.com); Доклад OECD „Investment Reform Index“; Заявления специального представителя ЕС Кальмана Мижея, 02.10.2007, передача «Punct și de la sarăt».

<sup>160</sup> Речь Премьер-министра РМ на заседании Коллегиального совета ЦБЭПК от 12.01.2007.

<sup>161</sup> Доклад Счетной палаты об управлении финансовыми средствами и государственной собственностью в 2006 году, представленный на Пленуме Парламента 13.07.2007.

- финансирования ряда проектов социально-культурного и пропагандистского характера<sup>162</sup>. Несмотря на то, что факты были преданы гласности и на них обращено внимание правоохранительных органов, это не повлекло серьезных последствий для ответственных лиц;
- некоторые дела, ранее возбужденные по фактам коррупции, развиваются непонятно, информация не передается гласности, что подпитывает мнения о селективном характере борьбы с коррупцией; провал ряда ранее возбужденных уголовных дел и решения международных инстанций подтвердили нарушение законов при возбуждении и их расследовании, а также их политическую подоплеку<sup>163</sup>;
- процедура декларирования и контроля доходов и имущества высокопоставленных чиновников и государственных должностных лиц пока остается нечестной<sup>164</sup>;
- в сфере борьбы с отмыванием денег после принятия нового закона сильно затянулась синхронизация принятия смежных законодательных рамок; дел по фактам отмывания денег крайне мало; не прослеживаются должным образом связи между крупной коррупцией, организованной преступностью и отмыванием денег<sup>165</sup>;

<sup>162</sup> Заявления экс-генерального директора Агентства по строительству и развитию территории, интервью Игоря Семеновкера газете «Независимая Молдова», 14.02.2007.

<sup>163</sup> Дела работников кишиневской примэрии (Урекаяна, Шарбана, Модыркэ, Рэйляна), дело Пасата; Постановления ЕСПЧ по делам Шарбана, Палади, Модыркэ, Горя, Мушука.

<sup>164</sup> Способ, в котором в 2006 году была представлена и обнародована информация, содержащаяся в заявлениях о доходах и имуществе высокопоставленных должностных лиц, всколыхнул общественность и вызвал негативные оценки со стороны общества. В 2007 году эта информация вообще не была предана гласности.

<sup>165</sup> ПП №1519/2007.

- значительно запоздало принятие и введение в действие закона о финансировании партий и предвыборных кампаний. Включенные нормы не устанавливают четких и ясных механизмов контроля, предотвращения, незаконного финансирования и борьбы с ним;
- роль СИБ и МВД в предотвращении коррупции и борьбе с ней ограничена; деятельность ЦБЭПК требует оптимизации.

### Приоритеты

- сохранение и расширение международного сотрудничества в данной области;
- повышение транспарентности в работе ЦПУ и МПУ, создание жизнестойких механизмов участия граждан и гражданских групп в процессах принятия решений<sup>166</sup>;
- своевременное выполнение мер, определенных в ранее принятых планах, установление более конкретных сроков;
- повышение качества информации о внутренней деятельности Парламента: размещение на веб-странице заключений комиссий по обсуждаемым проектам, о принятых и предложенных поправках для включения в проекты; о непромульгированных законах и возвращенных на доработку с соответствующим обоснованием;
- внедрение в рамках органов ЦПУ и МПУ механизмов внутреннего административного контроля, этических норм и норм, направленных на предотвращение конфликтов интересов;
- создание фондов для вознаграждения лиц, сообщающих о фактах коррупции или способствующих их выявлению;

<sup>166</sup> Национальный антикоррупционный доклад, 2006 г.

- предоставление юридических и административных консультаций в рамках телефонных линий «доверия»;
- активизация взаимодействия с масс-медиа, оперативная реакция на газетные материалы по фактам коррупции;
- усиление работы по документированию «коррупции в крупных размерах» (четкое определение этого вида коррупционных действий);
- совершенствование и адекватное применение законных норм о защите государства пострадавшей стороны, свидетелей и других лиц, оказывающих помощь по уголовным делам о коррупции<sup>167</sup>;
- повышение эффективности процесса выполнения Закона о декларировании и контроле доходов и имущества высокопоставленных должностных лиц, судей, прокуроров, госслужащих и лиц, занимающих ответственные должности, путем разработки реального механизма применения закона и обеспечения эффективного контроля деклараций;
- включение в Кодекс о выборах подробных положений о декларации доходов и имуществе кандидатов;
- постоянное информирование общественности о ходе расследования по наиболее важным делам, возбужденным по фактам коррупции;
- соблюдение принципа презумпции невиновности при публичном освещении уголовных дел по фактам коррупции и т.д.

<sup>167</sup> Закон №1458/1998 или принятие нового закона.

#### 4. ПРИДНЕСТРОВСКИЙ КОНФЛИКТ

Урегулирование приднестровского конфликта является одним из приоритетных направлений в отношениях ЕС-РМ. Наличие нерешенного конфликта влечет серьезные угрозы *hard* и *soft* в адрес европейской безопасности, которые являются следствием отсутствия конституционного режима в регионе, распространения незаконных действий и дислокации большого контингента российских войск и боеприпасов без согласия или надзора со стороны Республики Молдова, что идет вразрез международным обязательствам Российской Федерации. Эти угрозы стали еще более очевидными после вступления Румынии в Европейский союз 1 января 2007 года, что максимально приблизило зону конфликта к границам ЕС. Более того, наличие затяжного конфликта и отсутствие контроля *de facto* со стороны Республики Молдова на левобережье Днестра представляют серьезное препятствие для политического и социально-экономического развития РМ, следовательно, и для достижения целей Европейской политики соседства в отношении Молдовы.

Усилия по нахождению жизнестойкого решения приднестровской проблемы – один из приоритетов ПДЕСМ, в преамбуле которого говорится о «разделенной ответственности» в урегулировании и предупреждении конфликтов. План действий содержит ряд положений, направленных на активизацию действий ЕС в процессе урегулирования, эти положения составляют одно из новшеств ПДЕСМ по сравнению с СПС в контексте интенсификации политического диалога и диалога по проблемам безопасности между ЕС и РМ. Меры, предложенные в ПДЕСМ, направлены, с одной стороны, на более активное подключение ЕС к переговорному процессу по приднестровской проблематике, с

другой же – на изменение контекста, в котором существует этот конфликт, и создание более благоприятных рамок для достижения и введения в действие возможного политического решения.

Ниже предлагаем вашему вниманию краткий обзор главных событий по приднестровской проблематике в контексте ПДЕСМ и рассмотрим, как сказались европейские цели приднестровского урегулирования на динамике этого процесса<sup>168</sup>. На основании этого анализа мы сформулируем ряд предложений по приоритетным направлениям действий ЕС и молдавских властей в процессе приднестровского урегулирования на ближайший период, учитывая как накопленный опыт, так и новый подход ЕС к затяжным конфликтам на постсоветском пространстве.

#### 4.1. Приднестровское урегулирование в контексте ПДЕСМ

##### 4.1.1. Участие Молдовы в процессе политических переговоров под эгидой ОБСЕ

В период внедрения ПДЕСМ процесс политических переговоров по приднестровской проблематике был прерван, за исключением нескольких раундов, состоявшихся с октября 2005-го по март 2006 года. Посредники и наблюдатели приднестровского урегулирования провели ряд консультаций и каждый раз выступали с призывом к сторонам о возобновлении диалога. Эти призывы не увенчались успехом из-за непримиримости приднестровской стороны и выдвижения

<sup>168</sup> «Европеизация» в области урегулирования сепаратистских конфликтов свидетельствует о процессе, активируемом и стимулируемом Европейским союзом и в соответствии с которым урегулирование конфликта связывается с определенным уровнем интеграции причастных сторон в европейские структуры (См.: «Europeanization and Secessionist Conflicts», G. Noutcheva, N. Tocci, B. Coppeters, T. Kovziridze, M. Emerson, M. Huysseune, 2004).

ею неприемлемых условий для молдавской стороны, которые нередко поддерживала и Российская Федерация.

Приднестровский вопрос, наряду с другими «замороженными» конфликтами, фигурировал в качестве приоритетных в повестке дня председательств Словении, Бельгии и Испании в ОБСЕ. Отсутствие прогресса в выводе российских войск и боеприпасов из приднестровского региона стало одной из причин, по которым саммиту ОБСЕ пять лет подряд не удается принять итоговую декларацию.

В условиях, когда переговоры в формате «5+2»<sup>169</sup> оставались заблокированными, молдавские власти предприняли ряд усилий по разрешению ситуации и нахождению альтернативных решений. В этом направлении можно упомянуть три главные инициативы Кишинева:

а) Принятие Парламентом Республики Молдова 10 июня 2005 года Декларации по инициативам Президента Украины Виктора Ющенко и двух заявлений о критериях демократизации, принципах и условиях демилитаризации приднестровского региона Республики Молдова, а также – 22 июля 2005 года – Закона об основных принципах особого правового статуса восточных районов Республики Молдова (Приднестровье). Эти документы были приняты в контексте апрельских предложений президента Украины Виктора Ющенко 2005 года, в них заключались пакет предложений и стандарты приднестровского урегулирования в условиях беспрецедентного парламентского консенсуса в этом вопросе. Вместе с тем эти четыре документа отличались, скорее, декларативным характером, содержали ряд невыполнимых поло-

<sup>169</sup> Первый раунд переговоров по приднестровскому урегулированию в период внедрения ПДЕСМ состоялся 27-28 октября 2005 года с участием молдавской и приднестровской сторон, посредников от ОБСЕ, России и Украины, а также США и ЕС в качестве наблюдателей.

жений, а их последствия до настоящего момента трудно определить.

- б) Диалог между молдавскими властями с Российской Федерацией в августе 2006 года по «пакету предложений» официального Кишинева. Несмотря на активные консультации, в том числе на уровне глав государств, и афишированного молдавской стороной оптимизма о неминуемом соглашении с Россией, нет ни одного признака, который указывал бы на наличие какого-либо осязаемого результата этого диалога. Напротив, Россия продолжает открыто оказывать приднестровскому региону политическую и финансовую поддержку, игнорируя позицию Молдовы в вопросах, касающихся этого региона<sup>170</sup>. Попытки Кишинева достичь компромисса с Российской Федерацией – субъекта с самым большим весом в переговорном процессе по Приднестровью – положительно оценены западными партнерами РМ. Вместе с тем отсутствие прозрачности в довольно продолжительном диалоге, который Кишинев вел с Москвой, а также его русло, параллельное формату «5+2», вызвали обеспокоенность западных партнеров Молдовы и подорвали доверие к ней.
- в) Инициативы по укреплению доверия и безопасности, с которыми выступил Президент Владимир Воронин осенью 2007 года. Многие наблюдатели расценили эти инициативы как некий «запасной план Б» в условиях, когда диалог с Россией не привел к ожидаемым результатам. Инициативы Президента поддержали посредники и наблюдатели в приднестровском урегулировании, а также определенные сегменты тираспольского руководства,

<sup>170</sup> Например, Россия открыла в приднестровском регионе 24 избирательных участка по выборам в Госдуму 2 декабря 2007 года без согласия Кишинева.

которые приветствовали позитивный заряд инициатив, адресованный населению приднестровского региона. Предложенные меры касаются совместных проектов в области инфраструктуры, социального и гуманитарного содействия и экономического сотрудничества, разоружения и демилитаризации всей территории РМ. Более того, предложения Президента касаются также признания прав собственности в регионе, в том числе на сельскохозяйственные земли. Однако эти предложения остались без ответа со стороны Тирасполя, а добрые намерения Кишинева некоторым образом омрачены инициативами о запрещении движения автомобилей с приднестровскими номерными знаками за пределами РМ с января 2008 года и на территории РМ – с января 2009 года.

#### **4.1.2. Политический диалог и взаимодействие ЕС-РМ**

Здесь мы остановимся на двух ключевых моментах: назначении Специального представителя ЕС по Республике Молдова и подключении ЕС к переговорному формату в качестве наблюдателя.

16 марта 2005 года Совет Европейского союза назначил Специальным представителем ЕС (СПЕС) в Республике Молдова Адриана Якововица де Сегеда. После истечения его мандата в феврале 2007 года Спецпредставителем ЕС стал Кальман Мижей. Мандат СПЕС для Молдовы является, в частности, вкладом ЕС в мирное урегулирование приднестровского конфликта, но включает и другие области, к примеру, участие в укреплении демократических институтов, верховенства закона и соблюдении основных прав и свобод, стимулировании хороших отношений между ЕС и РМ на основе общих ценностей и интересов, противодействию торговле людьми и т.д.

Работая под эгидой Верховного представителя ЕС по вопросам внешней политики и общей безопасности Хавье-

ра Соланы, оба спецпредставителя ЕС в Молдове полностью оправдали свое назначение – быть «лицом» и «голосом» ЕС в Молдове. Оба они развернули активную деятельность в Брюсселе и Республике Молдова, в столицах ряда государств ЕС и в других третьих странах, направленную на поддержку усилий по приднестровскому урегулированию. Частые поездки спецпредставителя в РМ, в том числе в приднестровский регион, где установились широкие контакты и доверительные отношения как с официальными структурами, так и с организациями гражданского общества и коммерческими структурами, способствовали более глубокому ознакомлению и пониманию ЕС различных аспектов приднестровского конфликта и факторов, благоприятствующих или препятствующих его урегулированию.

Присоединение ЕС наряду с США к переговорному формату в качестве наблюдателей в сентябре 2005 года значительно способствовало укреплению роли спецпредставителя. Несмотря на то, что переговоры прекратились с марта 2006 года и ЕС отведена лишь роль наблюдателя в этом процессе, формальное закрепление участия ЕС в переговорном формате значительно усилило присутствие и осязаемость усилий ЕС в процессе урегулирования. Статус непосредственного субъекта переговорного процесса определил более высокий уровень заинтересованности ЕС в нахождении приемлемого решения и открыл перед ним возможность изучить проблему «на месте». В результате, у ЕС сложилось на данный момент максимально объективное мнение о ходе переговорного процесса и возможностях повлиять на ситуацию.

Приднестровский вопрос непрерывно фигурировал в повестке дня заседаний институтов по сотрудничеству ЕС-РМ. Особое внимание было уделено приднестровской проблеме на заседании Совета по сотрудничеству ЕС-РМ 19 июня 2007 года, в ходе которого интенсивные молдавско-ро-

ссийские консультации – «пакет предложений» молдавской стороны по Приднестровью – широко обсуждались европейскими официальными лицами и молдавской делегацией, которую возглавлял Президент Владимир Воронин. По этому случаю высокопоставленные представители ЕС призвали молдавскую сторону подтвердить то, что любое окончательное решение приднестровского конфликта будет приниматься в формате «5+2», который остается единственным механизмом для обсуждения предложенных вариантов.

Следует отметить и диалог по приднестровской проблематике, состоявшийся в рамках Комитета по парламентскому сотрудничеству ЕС-РМ, который способствовал принятию Европейским парламентом ряда резолюций по приднестровскому конфликту<sup>171</sup>. Несмотря на то, что ЕП отведена ограниченная роль в формулировке и применении внешней политики ЕС, его резолюции сыграли важную роль в привлечении внимания стран-членов к приднестровской проблематике и понимании значения этого вопроса для достижения целей ЕПС в Республике Молдова.

Также ЕС продлил визовые ограничения в отношении 17-ти приднестровских лидеров на весь период внедрения ПДЕСМ. К этому решению ЕС присоединились страны-кандидаты на вступление, государства Процесса стабилизации и ассоциирования, Европейское соглашение о свободной торговле (ЕССТ) и Европейское экономическое пространство (ЕЭП), а также США. Визовые ограничения впервые были введены в 2003 году в ответ на затягивание, игнорирование, блокирование процесса приднестровского урегулирования лидерами непризнанной республики.

<sup>171</sup> Резолюция Европарламента о нарушении прав человека в Республике Молдова, 12 июля 2007; Резолюция Европарламента по Молдове (Приднестровье), 26 октября 2006; Резолюция Европарламента о правах человека в Молдове и, в частности, в Приднестровье, 16 марта 2006, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

#### **4.1.3. Дипломатическая и политическая поддержка ЕС**

Помимо постоянного диалога ЕС-РМ по приднестровскому вопросу, ЕС оказал дипломатическую и политическую поддержку усилиям по приднестровскому урегулированию в рамках политического диалога и по вопросам безопасности ЕС с третьими странами (Россия, Украина), в рамках общеевропейских и международных форумов (ОБСЕ, Совет Европы, НАТО, ООН), а также различных институтов ЕС через заявления и оценки о развитии приднестровской проблематики. Действия ЕС в этом направлении стали более многосторонними в период внедрения ПДЕСМ, одновременно с растущим участием ЕС в усилиях по урегулированию.

Самый весомый резонанс в плане политической и дипломатической поддержки получил диалог ЕС с Украиной, венцом которого стали Миссия ЕС по оказанию помощи на молдавско-украинской границе и соблюдение украинскими властями единого таможенного режима на молдавско-украинской границе в соответствии с Совместным заявлением от 30 декабря 2005 года; именно эти два ключевых достижения за обозреваемый период имели самые ощутимые последствия в контексте приднестровского конфликта.

Роль Украины в достижении этого прогресса отмечалась на киевском саммите ЕС-Украина 14 сентября 2007 года, где высокопоставленные официальные лица Евросоюза и Украины подтвердили готовность продолжать сотрудничество в целях нахождения жизнестойкого, всеобъемлющего и справедливого решения приднестровского конфликта. Вместе с тем возможности Украины способствовать приднестровскому урегулированию использованы далеко не полностью. Например, она отказалась присоединиться к визовым ограничениям, введенным ЕС в отношении приднестровских лидеров. Дальнейшая увязка отношений ЕС с Украиной с вкладом последней в урегулирование

приднестровской проблемы побудят Украину быть более восприимчивой в этом смысле.

ЕС вел постоянный диалог с Россией по приднестровскому вопросу, наряду с другими затяжными конфликтами на постсоветском пространстве, которые составляют предмет общего пространства безопасности ЕС-Россия. Этот диалог активизировался в период, когда Кишинев обсуждал с Москвой «пакет молдавских предложений» по приднестровской проблематике. Для более глубокого понимания сложившейся ситуации и предотвращения подписания соглашения без консультации с остальными посредниками и наблюдателями Верховный представитель ЕС по вопросам внешней политики и общей безопасности Хавьер Солана обсудил приднестровский вопрос с министром иностранных дел России Сергеем Лавровым в рамках визита последнего в Люксембург 23 апреля 2007 года, а Специальный представитель ЕС в РМ Кальман Мижей поднял вопрос о молдавском «пакете предложений» в рамках рабочего визита в Москву, совершенного примерно в тот же период.

К сожалению, из-за перевеса других важных вопросов в диалоге ЕС-Россия и существующих проблем в отношениях ЕС-Россия, а также на фоне все более непримиримой внешней политики России ЕС не смог освоить весь свой потенциал влияния на эту страну в целях разблокирования переговорного процесса по приднестровскому урегулированию.

ЕС продолжал настаивать на необходимости скорейшего и безоговорочного нахождения жизнеспособного решения приднестровского конфликта на принципах территориальной целостности и суверенитета РМ в рамках министерских совещаний ОБСЕ, заседаний Постоянного совета ОБСЕ, заседаний Комитета министров Совета Европы, а также в рамках других общеевропейских и международных форумов. Например, ЕС неуклонно поддерживал безогово-

рочное выполнение Постановления ЕСПЧ по делу «Илашку и другие против Республики Молдова и Российской Федерации», а страны, председательствовавшие в ОБСЕ, выступали с рядом заявлений по этому вопросу на заседании Комитета министров СЕ.

Не менее важными были заявления председательств ЕС о развитии приднестровской проблемы, в частности, заявление финского председательства по поводу так называемого приднестровского референдума 17 сентября 2006 года, в соответствии с которым ЕС заявил, что не признает ни легитимность приднестровского референдума, ни его итоги.

#### **4.1.4. Стамбульские обязательства России**

Необходимость выполнения в полном объеме и незамедлительно со стороны России обязательств, взятых на себя на стамбульском саммите ОБСЕ в 1999 году, постоянно подтверждалась в выступлениях представителей различных институтов ЕС. Пять лет подряд министерские заседания ОБСЕ завершались без итоговой декларации из-за несогласия России с тем, что государства НАТО обуславливают ратификацию Адаптированного договора об обычных вооруженных силах в Европе полным выводом российских войск и вооружения из Молдовы и Грузии. Как председательства ЕС, так и отдельные страны-члены присоединились к этой позиции и поддержали аргументы Грузии и Молдовы.

Власти РМ неоднократно требовали вывода группы российских войск из приднестровского региона в соответствии с резолюциями стамбульского саммита ОБСЕ 1999 года. В этой связи следует отметить выступление министра иностранных дел и европейской интеграции Андрея Стратана на Генеральной Ассамблее ООН 26 октября 2006 года с призывом к Российской Федерации ускорить процесс вывода сво-

их войск и вывода вооружения из приднестровского региона и разрешить проведение международной инспекции на своих складах с боеприпасами в регионе.

В этой же связи молдавская сторона неоднократно выражала обеспокоенность неэффективностью действующего миротворческого формата и высказывалась за его преобразование в многонациональную миссию гражданских наблюдателей. ЕС не занял официальной позиции в вопросе преобразования действующего миротворческого механизма в приднестровском регионе или возможного участия стран ЕС в этом механизме, а представители ЕС заявили, что диалог на эту тему возможен только тогда, когда будет ясно, какой мандат получит намеченная миссия и на каком этапе процесса урегулирования будет она вводиться (конфликта, постконфликтной ситуации и пр.).

#### **4.1.5. Укрепление границы**

Здесь отмечены наиболее важные достижения, а участие и поддержка ЕС обернулись максимально ощутимыми результатами, которые значительно изменили сложившийся *status quo*. Миссия ЕС по оказанию помощи на молдавско-украинской границе рассматривается как модель поведения ЕС в конфликтных ситуациях и как модель эффективного взаимодействия различных учреждений ЕС влияния в урегулировании конфликтов, как действенное объединение усилий по линии внешней политики и политики безопасности и технического содействия (ЕК).

Миссия была введена в ответ на совместное письмо молдавского и украинского президентов Владимира Воронина и Виктора Ющенко 2 июня 2005 года с просьбой к ЕС оказать содействие в укреплении режима управления на границе и установлении «международного таможенного контроля» на

молдавско-украинской границе. После подписания Меморандума-соглашения между ЕС, Украиной и Молдовой 7 октября 2005 года Миссия по оказанию помощи на границе приступила к работе 30 ноября 2005 года.

Сначала Миссия была введена на два года, контингентом численностью около 50 экспертов в вопросах таможенного обеспечения и пограничной полиции, ее бюджет составлял примерно в 20 млн. евро. Благодаря успешной деятельности миссии ее мандат был продлен еще на два года – до ноября 2009 года, а персонал миссии расширен более чем до 200 экспертов, из которых 129 должны представлять пограничные службы государств-членов ЕС.

Миссия задействована также в администрировании проекта Европейской комиссии BOMMOLUK (улучшение контроля на молдавско-украинской границе), направленного на приобретение оборудования, развитие способностей анализа риска и обучения персонала на совместно контролируемых погранично-пропускных пунктах.

В результате деятельности миссии поток контрабанды на молдавско-украинской границе значительно сократился, повысилась способность анализа рисков, возросла безопасность на границе, отмечено углубление сотрудничества между соответствующими органами Молдовы и Украины, а также между ними и компетентными европейскими институтами.

Важно, что миссия способствовала введению в действие 3 марта 2006 года и функционированию единого таможенного режима на молдавско-украинской границе. Режим был введен на основании совместной декларации, подписанной молдавским и украинским премьер-министрами 30 декабря 2004 года, об унификации таможенных процедур, применяемых на молдавско-украинской границе, в том числе на ее приднестровском участке. В соответствии с единым таможен-

ным режимом, пересечь молдавско-украинскую границу грузы могут только при наличии молдавского таможенного обеспечения, что поставило приднестровских хозяйствующих субъектов перед необходимостью регистрироваться в соответствующих органах РМ. Молдавские власти ввели упрощенную процедуру временной регистрации приднестровских предприятий в Государственной регистрационной палате и возмещения им таможенных пошлин. Миссия способствовала легализации торговой деятельности приднестровских предприятий, предоставляя им независимую консультацию и помогая выполнить требования молдавских властей по регистрации и получению доступа к европейским торговым преференциям. По данным Министерства реинтеграции, до февраля 2008 года в Кишиневе на постоянной или временной основе зарегистрировались более 370 приднестровских хозяйствующих субъектов, а их торговая деятельность в странах ЕС значительно возросла. Получение приднестровскими предприятиями доступа к европейским преференциям, предоставленным Молдове, является хорошим примером повышения привлекательности ЕС в приднестровском регионе.

#### **4.1.6. Гражданское общество и продвижение демократии**

Демократизация приднестровского региона и меры по укреплению доверия на уровне организаций гражданского общества – без этих двух условий невозможно демократическое решение приднестровского конфликта. «Решение через демократию» – под этим общим названием были представлены апрельские инициативы президента Украины Виктора Ющенко 2005 года, получившие дальнейшее развитие в Обращении Парламента РМ от 10 июня 2005 года о критериях демократизации приднестровского региона.

К сожалению, демократизацию приднестровского региона оказалось значительно сложнее осуществить на практике, так как заявления превалировали над конкретными действиями в этом плане. В частности, такая оценка применима и по отношению к ЕС, который с большим воодушевлением поддерживает на уровне заявлений активизацию общества в приднестровском регионе и углубление сотрудничества между организациями гражданского общества двух берегов Днестра, но не торопится развернуть конкретные европейские проекты. Инициативу подхватил ряд государств-членов ЕС, которые осуществили и осуществляют миротворческие проекты в рамках двусторонней помощи, предоставляемой РМ. Следует отметить в этой связи проект «Создание основ мирных отношений в Республике Молдова», администрируемый с октября 2003 по март 2007 года Министерством международного развития Великобритании (DFID) – инициатива, направленная на укрепление потенциала организаций гражданского общества и СМИ приднестровского региона и углубление связей с коллегами правого берега Днестра. Эти инициативы, а также множество семинаров, конференций и круглых столов, организованных структурами гражданского общества, увенчались успехом и доказали, что такая работа несет в себе реальный потенциал укрепления доверия.

Заслуживает упоминания и постоянный диалог, который власти РМ (в частности, Министерство реинтеграции) ведут с представителями гражданского общества по различным вопросам приднестровского урегулирования, а также их восприимчивость к приглашению принять участие в различных мероприятиях, организованных гражданским обществом. Это взаимно благоприятный диалог: властям он дает возможность обсудить с независимыми экспертами плюсы и минусы различных политических решений, а пред-

ставителям гражданского общества – шанс лучше понять суть сформулированной политики. В этой связи недоумение вызвала отрицательная реакция Министерства реинтеграции на июньское Открытое письмо по европейскому урегулированию приднестровского конфликта 2007 года, в котором представители гражданского общества РМ выразили озабоченность отсутствием гласности в молдавско-российских переговорах и призвали власти Молдовы привести свои действия в контексте приднестровского урегулирования в соответствии с евроинтеграционными целями РМ.

#### 4.2. Приоритеты

В период внедрения ПДЕСМ участие и заинтересованность ЕС в приднестровском урегулировании значительно возросли. ЕС доказал, что может быть для Молдовы честным партнером (*honest broker*), заинтересованным в жизнестойком решении приднестровского конфликта в контексте евроинтеграционных усилий Молдовы. ЕС стал весомым внешним стимулом урегулирования, а меры, предпринятые под эгидой ЕС, способствовали изменению сложившегося *status quo*, повлияли на стратегии и интересы главных субъектов, причастных к процессу. Так, анализ показывает, что положения ПДЕСМ по приднестровской проблематике, касающиеся ЕС, выполнены в значительной степени. Другое дело, что эти положения далеко не охватывают весь потенциал ЕС по данной проблеме, они, скорее, втиснуты в рамки обязательства, соответствующего нынешним отношениям ЕС с РМ. Таким образом, можно предположить, что по мере углубления отношений между ЕС и РМ по всему спектру взаимодействия можно ожидать более активных и разносторонних действий со стороны ЕС по приднестровской проблематике.

Положения ПДЕСМ и сложившиеся рамки сотрудничества между ЕС и РМ создали предпосылки для европеизации усилий по урегулированию, но от властей РМ будет зависеть, насколько полно удастся ими воспользоваться. РМ приложила ряд усилий по приднестровскому урегулированию в контексте релевантных положений ПДЕСМ. Однако Молдове еще предстоит доказать свою способность быть честным, надежным и предсказуемым партнером ЕС. Также необходимы дополнительные усилия по выполнению обязательств, взятых на себя по другим направлениям, в частности, в области демократических реформ, особенно в свете демократизации приднестровского региона.

Декабрьское Сообщение Европейской комиссии *Об усилении Европейской политики соседства* 2007 года призывает ЕС активизировать усилия в области урегулирования конфликтов в сопредельной зоне. В частности, в документе рекомендуется использовать все имеющиеся в наличии инструменты в рамках основных институтов ЕС во избежание ограничений в управлении кризисами на краткосрочный период; в целях обеспечения продвижения общих реформ по обе стороны конфликта; в целях продвижения конвергенции между политическими, экономическими и правовыми системами обеих сторон; в целях стимулирования социального включения и мер по укреплению доверия.

В этом же сообщении рекомендуется продлить на год ПДЕСМ для РМ «без существенных изменений». Таким образом, по-видимому, нынешние положения ПДЕСМ относительно Приднестровья будут применяться до февраля 2009 года. Следовательно, можно говорить, скорее, об укреплении вклада ЕС по существующим направлениям, нежели о значительном его распространении на новые области. Предлагаем в этой связи следующие области при-

оритетных действий на ближайший период в контексте европеизации усилий по урегулированию приднестровской проблемы.

#### Для ЕС:

- Продолжение диалога с Россией по приднестровской проблематике. Россия остается игроком номером один в процессе приднестровского урегулирования и, хотя надежд воздействовать на нее немного, ЕС должен сохранить приднестровский вопрос на повестке дня своих отношений с Россией, используя для этого все внешнеполитические инструменты и рычаги безопасности, которыми он располагает, в том числе настаивать на незамедлительном выводе российских войск и выводе вооружения с территории РМ.
- Дальнейшее увязывание прогресса в отношениях с Украиной с безоговорочным участием Киева в процессе приднестровского урегулирования. Например, расширение ряда практических действий, направленных на укрепление границы и присоединение Украины к визовым ограничениям в отношении приднестровских лидеров и т.д.
- Включение ЕС в диалог по преобразованию миротворческого механизма в Приднестровье. ЕС обладает необходимым опытом участия в таких переговорах, учитывая результаты 16-ти миссий, проведенных под эгидой Европейской политики безопасности и обороны, а также его реальные возможности эффективно участвовать в новом миротворческом формате.
- Более широкое подключение ЕС к мероприятиям в Приднестровье. До момента выпуска публикации большинство проектов ЕС разворачивались на правом берегу

Днестра. В условиях, когда левобережье продолжает находиться под влиянием России, разрыв между правым проевропейским и левым пророссийским берегом углубляется, существующие отличия принимают еще более явный характер. Возможное непосредственное включение приднестровского региона в мероприятия ЕПС для Молдовы послужит задачам урегулирования конфликта, так как это поможет приднестровскому региону двигаться в том же направлении соответствия европейским нормам и стандартам.<sup>172</sup> Красноречивым примером того, каким образом ЕС может усилить свою привлекательность в регионе, является привлечение хозяйствующих субъектов Приднестровья к режиму торговых преференций, предоставленных Молдове в рамках ЕПС. Приднестровье могло бы участвовать напрямую в проектах с ЕС в таких областях, как просвещение, культура, гражданское общество, развитие села, развитие инфраструктуры, региональное сотрудничество, межличностное общение и пр. Неминуемый риск, который влечет такое участие ЕС в Приднестровье, связан с тем, что России это может не понравиться, но для предупреждения такой опасности ЕС может направить это взаимодействие в другие рамки регионального сотрудничества, в частности, в рамки проекта «Черноморская Синергия».

- Помимо конкретных действий, которые мог бы предпринять ЕС в Приднестровье, необходима кампания по информированию граждан левобережья Днестра об европейских структурах и ЕПС, об открывающихся возможностях для различных социальных групп региона.

<sup>172</sup> Michael Emerson, Gergana Noutcheva, Nicu Popescu, „European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an *END Plus*“, CEPS Policy Brief no.126, март 2007.

Эту работу можно развернуть путем создания центров европейского информирования по модели аналогичных структур, открытых некоторое время назад на правом берегу Днестра.

#### Для РМ<sup>173</sup>:

- Согласование всех действий, полное и своевременное информирование европейских партнеров обо всех принятых мерах. Отсутствие гласности консультаций, проведенных Молдовой и Россией в августе 2006 года, серьезно обеспокоило ЕС и подорвало доверие к Молдове. Такие ситуации впредь придется избегать, если мы хотим получить более весомую поддержку со стороны ЕС в этом вопросе.
- Укрепление способностей формулировать, применять и оценивать политику по приднестровскому урегулированию, разработка системы оценки рисков и анализа целесообразности предложенных мер до их применения. Такой подход позволит избежать ситуации, аналогичной той, что сложилась на фоне предложения, связанного с приднестровскими номерными знаками, когда РМ попыталась ввести меры без оценки их целесообразности.
- Разработка стратегии эффективного информирования приднестровской проблематике, обращенной как к населению правобережья Днестра, так и левобережья. Информацию следует предоставлять своевременно и на взаимоприемлемом языке. Отсутствие такой стратегии особо ощущалось в марте 2006 года, когда молдавские власти не предоставили достаточной информации хозяйствующим субъектам Приднестровья о новом тамо-

<sup>173</sup> Имеем в виду лишь те меры, которые считаем наиболее релевантными в контексте ПДЕСМ и необходимыми в порядке дополнения усилий ЕС.

женном режиме, тем самым позволив Тирасполю интерпретировать ситуацию по своему усмотрению.

- В контексте дискуссий о необходимости демократизации приднестровского региона необходимы дополнительные усилия по устранению недостатков в этом плане на правом берегу Днестра, в противном случае есть угроза двойных стандартов. Эти усилия должны стать составной частью более широкого пакета мер, которые должна предпринять РМ в целях повышения привлекательности правого берега в глазах жителей левобережья Днестра.

## 5. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ И РАЗВИТИЕ

Если с 2001-го по 2005 год темпы роста ВВП превышали 6% в год, то «винный кризис» 2006 года обусловил всего лишь 4-процентный рост ВВП.

**Таблица 2. Показатели экономического роста**

Год	2004	2005	2006	2007*
Рост ВВП, % к предыдущему году	7,4	7,5	4	3,3
Валовая добавленная стоимость, % от ВВП	85,9	83,6	83,2	84,2
Конечное потребление, % от ВВП	103,9	109,9	113,4	112,36
Валовые инвестиции в основной капитал, % от ВВП	16,05	19,09	21,7	29,8

\* Данные за 2007 год отражают ситуацию за январь-сентябрь.

В этот же период промышленность Молдовы вступила в фазу рецессии, которая продлилась до июля 2007 года. Одной из отраслей, которая внесла наибольший вклад в выходе промышленного сектора из рецессии, стала мясоперераба-

тывающая. Тем не менее, процесс рекуперации после шока 2006 года длился довольно продолжительное время. Плюс ко всему перспективы развития сельского хозяйства в 2007 году встревожили не на шутку. Предпринятые в начале 2007 года важные шаги в поддержку аграрного сектора можно только приветствовать. Было принято Положение о порядке использования средств фонда для субсидирования сельхозпроизводителей, но общий бюджет фонда небольшой, а ресурсы выделялись несправедливо и неэффективно. Также были одобрены и новые правила субсидирования застрахованных рисков, при этом расширен список риска, субсидируемых из бюджета, и повышением размера компенсации до 60% от стоимости полиса. Вместе с тем правительству важно не допускать дискриминации агрохозяйств по размеру обрабатываемых площадей или экономической величине сельскохозяйственных единиц.

В настоящий момент экономический рост определяется в основном крупными городскими зонами, тогда как сельская экономика стагнирует. Валовая добавленная стоимость в сельском хозяйстве в последние годы снижается, этот сектор не в состоянии обеспечить увеличение доходов на селе и устойчивое снижение уровня бедности. Политика регионального развития сконцентрировалась пока в программах и нормативных актах. К примеру, в Национальную программу «Satul Moldovenesc» (Молдавское село) на 2005-2015 годы перекочевали многие цели из других стратегических документов. В декабре 2006 года был принят Закон о региональном развитии. Но экономический эффект этих документов пока ничтожный из-за упущений в стратегическом планировании и внедрении.

Валюта, поступающая от молдаван, работающих за рубежом, по-прежнему поддерживает экономический рост. В 2006 году Республика Молдова разделила с Таджикиста-

ном первое место по удельному весу денежных переводов из-за рубежа в ВВП. Риски, связанные с большим потоком валюты от гастарбайтеров, обостряются тем, что эти деньги используются в основном на потребление и лишь около 11% инвестируется или депозитируется, а также тем, что местные предприятия неспособны обеспечить внутренний спрос. В результате растет торговый дефицит; укрепляется национальная валюта, что ставит экспортеров в крайне невыгодную ситуацию; сохраняются высокие темпы инфляции; объем потребительских кредитов, предоставляемых коммерческими банками, растет, они выдаются на все более рискованных условиях; и Правительство, которое все больше рассчитывает на налогообложение потребления, не видит острой необходимости осуществления реформ, направленных на радикальное изменение структуры экономики и получаемых доходов.

Чрезмерная зависимость молдавской экономики от российского рынка сбыта, обостренная засухой 2007 года, вынудила Европейский банк реконструкции и развития пересмотреть свою стратегию в отношении Республики Молдова, которая все больше ориентируется на улучшение деловой среды, поддержку экономической диверсификации и реформы энергетической системы и муниципального сектора, ликвидацию разницы между столицей и провинцией.

В целях поддержки устойчивого экономического роста был принят новый стратегический документ на среднесрочный период – Национальная стратегия развития, которая является продолжением политики, сформулированной в СЭРСУБ. Но успешное ее выполнение зависит от выделенных финансовых ресурсов. В случае СЭРСУБ не была соблюдена полная совместимость поставленных задач и выделенных ресурсов, заложенных в финансовых документах.

### 5.1. Сотрудничество с международными финансовыми организациями

В период внедрения ПДЕСМ Республика Молдова возобновила сотрудничество с международными финансовыми организациями. В 2006 году был разработан и одобрен Меморандум об экономической и финансовой политике на 2006-2008 гг. с МВФ. Утверждение меморандума положило начало трехлетней программы сотрудничества с МВФ в рамках Механизма по снижению уровня бедности и экономическому росту, стоимостью 118,2 млн. долларов США. Также, был разработан Меморандум об экономической и финансовой политике на 2007 год, утверждение которого позволило МВФ выделить РМ дополнительную финансовую помощь в размере 46 млн. долларов США для снижения отрицательных последствий влияния «внешних вызовов на национальную экономику».

Также в 2006 году был реструктурирован внешний долг посредством Парижского клуба. Был развернут ряд проектов, финансируемых Всемирным банком: «Повышение конкурентоспособности», «Сельскохозяйственные инвестиции и услуги», RISP II, «Качественное воспитание в сельской местности», «Менеджмент публичных финансов».

В этот период МВФ и ВБ организовали многочисленные поездки в Республику Молдова своих делегаций для оценки макроэкономической ситуации. В сентября 2007 года совместная миссия МВФ и ВБ позитивно оценила динамику в банковском секторе Республики Молдова. Но высокий уровень инфляции, который сохраняется, несмотря на меры Нацбанка, продолжает тревожить эти организации.

В последующие годы Республика Молдова получит также помощь от американской корпорации «Вызовы Тысячелетия» в целях обеспечения инвестиционных проектов,

направленных на экономический рост и снижение уровня бедности. Поддержка будет оказана в виде безвозмездных инвестиций в общественно полезные программы.

### 5.2. Макроэкономическая и финансовая стабильность

В соответствии с изменениями, внесенными в 2006 году в Закон о Национальном банке Молдовы, основной задачей НБМ стал контроль инфляции. Несмотря на это, уровень инфляции был высоким и в 2007 году. Так, 10-процентный уровень инфляции, установленный МВФ на 2007 год в Меморандуме об экономической и финансовой политике, был превышен уже в октябре, несмотря на то, что ситуация на начало года указывала на реальные перспективы вписаться в эти пределы. Тем не менее внешние факторы – увеличение цен на импортируемые топливо и электроэнергию, неблагоприятные климатические условия 2007 года и высокий поток денежных поступлений из-за рубежа – определили быстрый рост цен во втором полугодии. Это произошло вопреки мерам, предпринятым НБМ. Так, в 2007 году НБМ прибегнул к стерилизации ликвидности. Базовая ставка доходности была увеличена в сентябре 2007 года на 2.5 п.п. - до 16%, что стало самым значительным увеличением процентной ставки за последние семь лет.

Одновременно с ростом инфляции в 2007 году отмечено укрепление лея по отношению к другим валютам, что является неблагоприятным сценарием, так как укрепление национальной валюты должно служить целям Центробанка по надзору за инфляцией. Усиление молдавского лея по отношению к доллару США ударило по гражданам, которые зависят от получаемых переводов в этой валюте. С другой стороны, эта ситуация дала возможность увеличить валютные запасы, которые достигли 1333,5 млн. долларов США по состоянию на 31 декабря 2007 года и покрыли трехмесячный импорт.

НБМ не может справиться с высоким потоком ликвидности, который поступает в страну, что создает большие проблемы в плане контроля инфляции. Другая причина высокой инфляции связана с порядком установления цен на электроэнергию для конечных потребителей. Эти цены нуждаются в поэтапном пересмотре НАРЭ во избежание потрясений, аналогичных августовским 2007 года, чреватых резким ростом цен по всей цепочке в последующие месяцы.

Неудачные попытки удержать инфляцию в установленных МВФ пределах побудили Нацбанк заявить о введении режима прямого таргетирования инфляции в течение 2-3 лет. Прямое таргетирование инфляции – эффективный метод достижения инфляционных целей, но требует большой ответственности со стороны Нацбанка и уступок со стороны Правительства, которому следует отказаться от макроэкономической политики, несовместимой с целями НБМ. Правительство не готово пока к этому. Также переход к прямому таргетированию инфляции предполагает использование Нацбанком макроэкономической модели, которая исчисляет инфляцию с учетом прогнозирования остальных макроэкономических показателей: рост ВВП по источникам и направлениям, показатели по внешним позициям Молдовы и пр., а такая модель пока еще не разработана.

По нарастающей развивается и дефицит текущего счета на фоне растущего импорта. Если в 2006 году импорт вырос на 17,5% по сравнению с 2005 годом, то за первые десять месяцев 2007 года рост импорта по сравнению с тем же периодом предыдущего года уже составил 37,5%.

Совокупный внешний долг Республики Молдова превысил 3000 млн. долларов США и значительно увеличился в 2006-2007 гг. В 2006 году состоялись переговоры о реструктуризации внешних долгов, по итогам которых был подписан протокол с двусторонними кредиторами – члена-

ми Парижского клуба о реструктуризации внешнего долга Правительства Республики Молдова на сумму порядка 150 млн. долларов, сформировавшегося до 31 декабря 2000 года. Что касается задолженности Правительства перед НБМ, ее сумма составила 2373,4 млн. леев по состоянию на 30 ноября 2007 года, в том числе 1973,4 млн. леев – это долг, представленный в государственных ценных бумагах. Он был погашен в соответствии с законами о госбюджете на 2005, 2006, 2007 гг., на эти цели пошли 127 млн. леев и по 118,8 млн. леев соответственно.

В целях улучшения обслуживания внешнего долга в 2006 году был принят Закон о государственном долге, государственных гарантиях и государственном рекредитовании при поддержке Проекта содействия в администрировании государственного долга в Молдове, который заменил Закон о государственном долге и государственных гарантиях 1996 года. Его последовательное применение обеспечит устойчивость и более широкую транспарентность общих фискальных рамок.

### 5.3. Налоговая транспарентность и стабильность

После 2005 года в рамках налоговой политики начался процесс разработки Среднесрочных расходных рамок (ССРР), которые уже принимаются ежегодно на трехлетний период. Но экономические прогнозы страдают из-за отсутствия технических и человеческих ресурсов. Не была проведена полная сопоставимость между СЭРСУБ и ССРР, как то предусматривает ПДЕСМ, что породило определенные сложности в финансовом обеспечении приоритетов СЭРСУБ и анализе социальных последствий политики. Также имеется ряд нестыковок между ССРР и Законом о госбюджете на 2008 год. Прогнозы макроэкономических показателей в этих двух документах различны.

Разработка госбюджета в последние годы проводилась при низком уровне прогнозирования доходов, в госбюджет часто вносились уточнения на фоне перевыполнения доходных статей по сравнению с запланированными показателями. Уровень исполнения расходных статей, как правило, ниже запланированного, а работа по освоению выделенных средств активизируется к концу года.

Парламент Республики Молдова неоднократно и не всегда обоснованно предоставлял налоговые послабления и списывал долги. В 2007 году был принят закон, в соответствии с которым внесены изменения и дополнения в ряд законодательных актов в целях легализации капитала, налоговой амнистии и реформирования системы налогообложения доходов юридических лиц. Легализация капитала осуществляется добровольно, на основе заявлений физических лиц – резидентов Республики Молдова – о денежных средствах, ценных бумагах и недвижимости, и юридических лиц – о материальных и финансовых активах. Сборы, взимаемые в результате процесса легализации, поделены поровну между госбюджетом и бюджетом социального страхования. По данным за декабрь 2007 года, размер легализованного капитала составил около 60 млн. леев. Несмотря на то, что увеличение этой суммы возможно к концу периода легализации, как показывает и опыт других стран, поступления в бюджет тем не менее незначительны.

Субъектами налоговой амнистии являются юридические и физические лица, за которыми числится задолженность, отраженная в системе учета Государственной налоговой службы, Национальной кассы социального страхования, в том числе в системе особого учета по состоянию на 1 января 2007 года – по налогам, сборам и другим выплатам, по взысканиям за просрочку и штрафным санкциям перед госбюджетом, по отчислениям в бюджет социального страхования,

вносам в бюджет обязательного медицинского страхования, – непогашенная по состоянию на дату вступления закона в силу, а также просроченные или реэшелонированные в соответствии с действующим законодательством. По состоянию на 1 декабря 2007 года, совокупная задолженность перед публичным национальным бюджетом составляла 4337,6 млн. леев. Налоговая амнистия не отразилась на госбюжете за 2007 год, так как возмещение долгов по налогам не было включено в доходную статью, запланированную на этот год. Тем не менее такой шаг способен не только породить надежду у тех, кто воспользуется налоговой амнистией, на то, что Парламент и впредь будет принимать аналогичные решения, но и вполне может обескуражить дисциплинированных налогоплательщиков. Опыт других стран показывает, что частичные налоговые амнистии, как правило, не приводили к укреплению налоговой дисциплины.

В результате введения нулевой ставки налогообложения на реинвестированную прибыль пострадают местные бюджеты, которые на 30% зависят от этого вида поступлений. На этом фоне были увеличены переводы из госбюджета в местные бюджеты на 2008 год, но их недостаточно для покрытия этих потерь. Также, преимуществ в результате увеличения инвестиций может оказаться недостаточно для покрытия этих потерь, так как общий деловой климат и макроэкономическая ситуация в стране нестабильны – момент, который в большей степени влияет на решение о инвестировании, нежели ставка налога на прибыль, которая в Республике Молдова была не слишком высокой и до 2008 года.

Не только юридические лица воспользуются перспективами, которые открывают новые правила налогообложения реинвестируемой прибыли. С 1 января 2008 года снижается ставка подоходного налога с физических лиц одновременно

с увеличением размера личного освобождения. Также решено было не отказываться от шкалы облагаемого дохода, существующей в большинстве стран Евросоюза, но перейти на шкалу обложения по двум категориям. Преимущества для работников тем не менее незначительны в результате увеличения взносов государственного социального страхования и отчислений в бюджет медицинского страхования. Многие отечественные компании продолжают работать в теневой экономике, не декларируя доходов и не уплачивая соответствующие налоги. Высокие отчисления в фонд государственного социального страхования и взносы на обязательное медицинское страхование стимулируют работодателей не декларировать реальных доходов сотрудников, что подрывает стабильность налоговой системы.

## 6. СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И РЕФОРМЫ

### 6.1. Общие обязательства, взятые на себя Республикой Молдова

План действий включает ряд положений по социальной политике. В главе 2.1 – «Политический диалог и реформы» – цель 7 «Обеспечение соблюдения прав ребенка» и цель 8 «Обеспечение одинакового отношения» предполагают, помимо реформ юридического порядка, и серию реформ в плане социальной политики. Тем не менее самым важным с точки зрения обязательств в области социальных реформ представляется глава 2.3 «Реформа и социально-экономическое развитие». В целях повышения уровня жизни населения Правительство Республики Молдова обязалось предпринять значительные меры по сокращению бедности, в частности, путем улучшения субсидирования и эффективности социального обеспечения (цель 17). Также предусмотрен ряд мер по перенаправлению

публичных расходов на снижение уровня бедности среди детей и увеличение охвата детей школьным образованием. В этой связи самые важные меры, которые надлежало принять Правительству Республики Молдова, касаются защиты детей на уровне общин, оптимизации льгот для детей, повышения эффективности системы поддержки малоимущих семей, устранения факторов, ограничивающих доступ детей из малообеспеченных семей к образованию, и обеспечения реальных возможностей для получения ими начального и среднего образования (цель 18).

В контексте социальной политики и политики занятости населения Правительство Республики Молдова считает необходимым активизировать диалог и взаимодействие и обеспечить гармонизацию отечественных стандартов и практики в области занятости населения с практикой и стандартами Евросоюза (цель 23). Вопросы, однозначно отнесенные к области социальной политики и политики занятости населения, отраженной в Плане действий, включают социальный диалог, здравоохранение и безопасность на рабочем месте, гендерное равенство в труде, соблюдение права на труд, занятость рабочей силы, социальную защиту и широкую инклюзию.

В главе 2.7 «Межличностные отношения» также отражена серия релевантных действий и мер в области просвещения и молодежи (цели 75-76), усиления культурного сотрудничества (цель 77), взаимодействия гражданского общества (цель 78), приграничного сотрудничества (цель 78) и здравоохранения (цель 80).

Вместе с тем ПДЕСМ включает и ряд других мер, которые не вписываются в сферу социального развития, но имеют несомненно влияние на социальное развитие. Эти меры касаются, в частности, проблем миграции, противодействия торговле людьми, усиления борьбы с наркотиками.

## 6.2. Развитие

### 6.2.1. Снижение уровня бедности

Бедность воспринимается как одно из самых пагубных последствий социальных и экономических реформ, потерпевших неудачу в Республике Молдова. Особо сильно проявилось это явление – как по масштабам, так и по глубине – в период 1998-1999 гг. в результате финансового кризиса в России, больно ударившего по молдавской экономике. После 2000 года показатели бедности пошли на убыль, а по некоторым пунктам снижения уровня бедности даже удалось достичь Целей развития тысячелетия. Несмотря на это, в период внедрения ПДЕСМ уровень бедности проявлял, скорее, тенденции роста или стагнации. Это произошло за счет углубления бедности в сельской среде на фоне низкой продуктивности в аграрном секторе и ограниченных возможностей трудоустройства сельского населения (таблица 3). В 2007 году произошел очередной виток бедности на селе в связи с неблагоприятными климатическими условиями.

**Таблица 3. Уровень бедности в зависимости от среды обитания**

Место жительства	2002		2003		2004		2005		2006**	
	абсолютная	крайняя								
Крупные города*	16,5	8,5	12,8	5,3	6,9	2,9	5,9	2,3	–	–
Небольшие города	46,8	33,9	42,4	23,4	34,9	17,5	34,2	17,8	–	–
Села	45,1	30,2	31,1	16,2	31,2	18,0	36,0	20,5	–	–
Всего	40,4	26,2	29,0	15,0	26,5	14,7	29,1	16,1	30,2	4,5

\* В разряд крупных городов входят муниципии Кишинэу и Бэлць.

\*\* Данные за 2006 год несовместимы с данными за предыдущие годы.

Среднемесячная зарплата, доходы и средняя пенсия в 2005-2006 гг. повышались более быстрыми темпами по сравнению с прожиточным минимумом. В 2005-2007 гг. реальная зарплата по национальной экономике выросла примерно на 32%, в основном за счет ее повышения в реальном секторе. Одновременно с увеличением средней зарплаты в реальном секторе экономики выросла номинальная средняя зарплата в бюджетном секторе с 1 апреля 2007 год в соответствии с изменениями, внесенными в Закон о системе оплаты труда в бюджетном секторе<sup>174</sup>. Вместе с тем, поступающая из-за рубежа валюта продолжает оставаться основным источником доходов населения. По официальным данным, работающие за рубежом молдавские граждане отправили в 2006 году на родину сумму, равную 36,2% от ВВП. По этому показателю Молдова занимает первое место вместе с Таджикистаном.

### 6.2.2. Защита ребенка

В апреле 2007 года Правительство утвердило Минимальные стандарты качества по уходу, воспитанию и социализации детей в учреждениях интернатского типа. Эти стандарты давно стимулируются сообществом доноров и неправительственных организаций, действующих в области защиты прав ребенка. Всего утверждено 23 стандарта, устанавливающих минимальные условия качества, начиная с принципов организации системы защиты ребенка в учреждениях интернатского типа и заканчивая оценкой персонала, который работает в этих учреждениях.

В целях обеспечения развития ребенка и повышения эффективности поддержки малоимущих семей единовременное пособие на рождение ребенка было повышено с 800

<sup>174</sup> Закон №355-XVI от 23.12.2005 года о системе оплаты труда в бюджетном секторе.

леев в 2006 году до 1000 леев в 2007 году – как для застрахованных, так и для незастрахованных лиц. Значительным шагом вперед в области защиты ребенка стало принятие 9 июля 2007 года Национальной стратегии развития и Плана действий по реформированию государственной системы по уходу за ребенком на период 2007-2015 гг.<sup>175</sup> В настоящий момент в Молдове официально числится 12 тысяч «государственных» детей, они воспитываются примерно в 70-ти учреждениях интернатского типа, хотя почти у всех у них родители (по крайней мере один из них) живы. Именно этот подход стал основой стратегии, которая ставит задачу сократить до 2012 года на 20% число детей, живущих вне семьи. В Республике Молдова главным инструментом, который использует государство для защиты ребенка, является его помещение в детдом. Новая стратегия основывается на идее, согласно которой для нормального развития ребенок должен расти в семье или в среде, максимально приближенной к семейной.

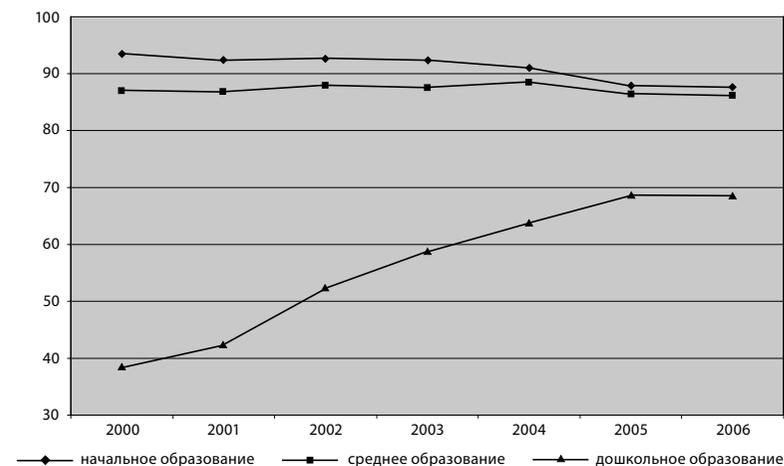
### 6.2.3. Обеспечение доступа к образованию

Имеющиеся статистические данные не позволяют сделать тщательный анализ перемен, произошедших в плане доступа к образованию детей из малоимущих семей. В общих же чертах статистика показывает, что процент охвата учебой в системе начального и гимназического образования снижается (диаграмма 1). После очень активной динамики охвата детей системой дошкольного воспитания прогресс прекратился в 2005 году.

Несмотря на отсутствие статистических данных, нет никаких оснований считать, что показатели охвата системой образования ухудшились за счет детей из благополучных

<sup>175</sup> ПП №784 от 09.07.2007.

Диаграмма 1. Динамика охвата системой образования, %



Источник: Национальная стратегия развития

семей. Напротив, непосредственные наблюдения и оценки дают повод полагать, что показатели охвата детей системой просвещения ухудшились именно за счет детей из наиболее бедных социальных категорий. Одновременно, следует отметить и растущую тенденцию раннего ухода детей из школы. Если в 2004 году около 21,8% ребят бросили учебу, недочувшись, то в 2006 году этот показатель достиг 23,6%.

### 6.2.4. Социальный диалог и политика в сфере занятости населения

Динамика в этой области была неоднородной. В 2007 году была принята Национальная стратегия в области занятости населения на 2007-2015 гг. Принятию документа предшествовало несколько событий публичного характера, на которых документ обсуждался с членами профсоюзов, работодателями, представителями неправительственных и других организаций.

Так, прогресс в процессе внедрения СЭРСУБ не достиг высокого уровня, как то предусматривает ПДЕСМ; более того, стратегию даже пришлось продлить еще на один год по сравнению с изначально установленным сроком. Был разработан очередной документ – Национальная стратегия развития, которая устанавливает цели развития страны на 2008-2011 гг., в том числе задачи политики в области повышения уровня благосостояния населения в продолжение политики, сформулированной в СЭРСУБ. Тем не менее следует сказать, что этот документ определяет приоритеты развития на долгосрочную перспективу, поэтому Правительство предпочло не рисковать, привлекая социальных партнеров к дискуссиям.

Однако другие решения, имеющие социальный резонанс, были приняты без консультаций с общественностью и вызвали акции протеста со стороны соответствующих категорий. Симптоматичным с этой точки зрения представляется пересмотр, без предварительных публичных консультаций, Закона о системе оплаты труда в бюджетном секторе, с отсрочкой предельных сроков увеличения базового оклада для отдельных категорий бюджетных работников. Учителя, подпавшие под новый закон, отреагировали соответственно, и январь-февраль 2007 года прошел под знаком социального напряжения и акций протеста. Утихомирить страсти удалось только после очередного изменения закона в благоприятном для работников образовательного направления. Об отсутствии эффективного диалога свидетельствует и порядок внесения изменений в Закон о предпринимательском патенте. 1 января 2007 года и 1 января 2008 года вступили в силу поправки к закону, согласно которым отдельные виды экономической деятельности запрещено осуществлять на основании предпринимательского патента. В результате к учителям, развернувшим акции протеста в первом квартале 2007 года, присоединились

и обладатели патентов, которые пригрозили ужесточить акции протеста в 2008 году.

Еще одним важным событием в 2007 году стало слияние Конфедерации свободных профсоюзов «Solidaritatea» (Солидарность) и Конфедерации профсоюзов Республики Молдова. Раскол профсоюзов в декабре 2000 года положил начало ослаблению профсоюзного движения и ухудшению имиджа обеих организаций. Нерешенные имущественные конфликты еще больше углубили раскол. Слияние профсоюзов должно способствовать значительному улучшению диалога с правительством и патронатом, а также более эффективной защите прав и интересов работников, но эту задачу можно будет выполнить только в том случае, если новая организация окажется в состоянии добиться и сохранить реальную независимость в отношениях с властью, что маловероятно в ближайшее время.

### 6.3. Упущения и проблемы

Одно из значительных упущений в осуществлении политики по снижению уровня бедности состоит в безосновательности статистических данных и других недоработках по этой линии. Национальное бюро статистики и Министерство экономики и торговли запаздывают с обнародованием показателей бедности. Так, статистика бедности за 2006 год была опубликована в октябре 2007 года, а базы данных опросов о бюджетах домашних хозяйств не доступны широкой аудитории для проведения новых исследований и независимых анализов. Главные показатели бедности за 2006 год были выведены по новой методологии исчисления порога бедности, что способствовало улучшению полученных данных и присоединению методологии оценки бедности к международным стандартам. Но эти изменения обусловили несовместимость показателей 2006 года с предыдущими го-

дами, а старая методология не была применена параллельно новой в целях обеспечения совместимости.

Другой рискованный аспект связан с ростом зависимости доходов населения от социальных налогов и несоциальных трансфертов. Система социального обеспечения требует пересмотра, компенсации предоставляются без оценки финансового состояния адресатов. Изменения инициированы еще в 2006 году, когда Министерство здравоохранения и социальной защиты развернуло пилотный проект по тестированию доходов получателей адресных компенсаций в трех районах республики и секторе Рышкань столицы. С 2008 года проект должен распространиться на всю страну. Однако до настоящего момента нет особого прогресса в использовании данных, полученных в пилотных районах. Только в августе 2007 года была разработана и внесена в Правительство на рассмотрение Программа мер по повышению эффективности системы социального обеспечения на 2007-2009 гг.

За разработкой политики следует ее порочное претворение в жизнь, и одна из причин сложившегося положения дел состоит в наложении институциональных компетенций и их непродуманном разделении. Например, контроль внедрения Минимальных стандартов качества по уходу, воспитанию и социализации детей в учреждениях интернатского типа был возложен не на Министерство социальной защиты, семьи и ребенка (МСЗСР), а на Министерство просвещения и молодежи, несмотря на то, что эти стандарты регулируют не просвещение как узкий аспект, а более широкий спектр вопросов, касающихся защиты детей, помещенных в эти учреждения (здоровье, бытовые условия, социализация, участие в жизни общины и пр.). В результате, несмотря на свою «реабилитацию» в институциональном плане, после недолгого периода работы под одной крышей с Министерством здравоохранения, МСЗСР все еще не играет заметной роли в

формулировании и ведении политики социальной защиты, ощущает нехватку финансовых и человеческих средств, не располагает территориальными структурами, которые могли бы следить на месте за внедрением политики, разработанной на центральном уровне. Можно говорить о том, что социальный авторитет и институциональные компетенции Министерства социальной защиты, семьи и ребенка далеко не соответствуют глубине социальных проблем, с которыми сталкивается страна.

Другой проблематичный момент, связанный с распределением социальных компетенций, наблюдается и в Постановлении о Национальной стратегии и Плана действий по реформированию системы интернатного типа по уходу за ребенком на 2007-2015 гг. Это постановление обязывает Министерство финансов и Министерство социальной защиты, семьи и ребенка учитывать положения стратегии и плана при разработке политики публичных расходов. Но, как правило, в постановлениях Минфина преобладают соображения финансовой экономики, в результате в бюджет на 2008 год не было заложено достаточно ресурсов для осуществления стратегии. На указанные министерства был возложен мониторинг и координирование процесса внедрения этой стратегии. Подобная «коллективная» ответственность может привести в конечном счете к снижению ответственности, что ставит под угрозу выполнение стратегии в полном объеме.

Социальные реформы не сопровождаются пока строгим финансовым планированием. Например, из 61 меры, запланированной в Национальной стратегии и Плана действий по реформированию системы интернатского типа по уходу за ребенком, только 20 были оценены финансово и 14 сопровождалась пометкой «в пределах выделенных средств».

Одним из упущений, присутствующих при всех положительных инициативах по социальным реформам, является

возложение ответственности на местные органы власти без финансового покрытия. И снова Стратегия по реформированию системы интернатского типа по уходу за ребенком – самый свежий и красноречивый пример в этом плане. Ориентировочная стоимость стратегии составляет порядка 250 млн. леев, из которых 210 млн. предположительно будут выделены из местных бюджетов. Но в условиях постоянного финансового стресса, в котором работают местные власти в последнее время, маловероятна их способность финансово поддержать внедрение стратегии.

Программа социального обеспечения содержит в себе много недоработок в плане инклюзии и эксклюзии. Лишь социальные пенсии и пособия на детей охватывают в более или менее значительной степени самые неимущие слои населения, но так как эти субсидии мизерны, они не оказывают ощутимого воздействия на благосостояние семей. Предоставление социальной помощи в зависимости от заслуг перед государством или по социальным категориям ведет к неэффективному использованию ресурсов.

Реформу пенсионной системы провести не удалось на фоне двойственности действующей системы, явной несправедливости и недостаточности средств в бюджете государственного социального страхования. Пенсионная система, основанная на «трех китах», осталась на уровне дискуссий, так как наиболее серьезные проблемы связаны с высокой стоимостью реформ, эмбриональным развитием рынка капитала, отсутствием опыта управления частными накопительными фондами и, что самое важное, негативным опытом населения станы, лишившегося всех своих сбережений в «Banca de Economii» (Сбербанк) в 1991-1992 гг. в результате деятельности финансовых пирамид в период, последовавший сразу же после развала советской империи.

Достижения в синхронизации системы просвещения с европейскими стандартами незначительны. Несмотря на то, что Молдова стала частью европейского образовательного пространства, действия властей не свидетельствуют о высоком уровне ответственности и качественной практике. Не завершены децентрализация образовательной системы, куррикулярная реформа, вузовская автономия. В то же время в результате применения централистских и необъективных методов зачисления на учебу нарушен принцип социальной справедливости в системе образования. Невершенство образовательной политики, разработанной властями, болезненно ударило по финансированию учебных заведений и развитию исследовательских программ. Системе высшего и среднего профессионального образования до настоящего момента не удалось адаптироваться к новым требованиям и условиям рынка труда, виной тому чрезмерная теоретизация учебных программ, низкое качество учебного процесса и отсутствие партнерства между учебными заведениями, где формируются кадры, и потенциальными работодателями.

Реформирование системы здравоохранения минимально сказалось на повышении эффективности системы и состоянии здоровья населения. Определенное влияние на осуществление политики в этой области оказало двойное реформирование Министерства здравоохранения в период 2004-2006 гг., в результате состоявшейся в ноябре 2007 года реорганизации министерство обрело структуру, соответствующую приоритетным направлениям работы. После утверждения Правительством в 2006 году Национальной политики в области здравоохранения<sup>176</sup> Минздрав внес на утверждение Парламента проект Стратегии раз-

<sup>176</sup> Национальная политика в области здравоохранения, <http://ms.gov.md>.

вития системы здравоохранения на 2007-2012 гг. с планом мер, направленных, в частности, на повышение потенциала министерства в части разработки политики и регулирования проблем, продвижения здорового образа жизни; оптимизацию использования имеющихся средств; улучшение качества и повышение эффективности медицинских услуг. Многие резервы связаны и с контролем инфекционных заболеваний. В 2007 году началась децентрализация системы здравоохранения путем повышения уровня автономии Центров семейных врачей в пилотных районах (в соответствии с обязательством Правительства обеспечить с 1 января 2008 года отделение центров первичной медицинской помощи от районных больниц)<sup>177</sup>, в результате чего возрастает ответственность семейных врачей и местных органов власти за менеджмент ресурсов. Эти меры должны привести к приостановлению оттока медицинских кадров и повышению качества медицинских услуг.

Обеспечение нормальных стандартов работы также остается на бумаге. Государство не приложило достаточных усилий для установления долгосрочного сотрудничества с бизнес-сообществом в вопросах законодательства, регулирующего трудовые отношения, в частности, оплаты труда персонала и социального страхования с точки зрения перспектив развития (применение транспарентной интерактивной методологии, основанной на принципах практического и открытого взаимодействия сторон). В результате около 30% персонала работает без легальных трудовых соглашений. Высоким остается уровень травм на производстве. Несмотря на то, что осенью 2007 года МЭТ утвердило проект закона о трудовой безопасности и здоровье (документ заме-

<sup>177</sup> Проект реформы в системе здравоохранения Молдовы, внедряемый под эгидой Минздрава EPOS Health Consultants/GVG/НМТС и финансируемый ЕС.

нит Закон об охране труда 1991 года), который должен одобрить Парламент, эффект его внедрения зависит и от того, в какой степени будет реорганизована Инспекция труда (которая испытывает острый дефицит человеческих, материальных и финансовых ресурсов).

#### 6.4. Приоритеты

В свете обеспечения успешной реализации реформ в области социального развития на краткосрочный период необходимо предпринять следующее:

- *Сохранить плотность и сравнимость статистических данных.* Частый пересмотр методологии препятствует разработке и мониторингу внедрения политики, основанной на реальном положении дел (eng. *evidence-based policy*).
- *Обеспечить доступ всех заинтересованных сторон к базам статистических данных Национального бюро статистики и их публикациям.* Это позволит провести независимые исследования такого явления, как бедность и повысит доверие населения к правительственной политике.
- *Повысить роль Министерства социальной защиты, семьи и ребенка в осуществлении публичной политики.* До настоящего момента этому министерству отводилась, скорее, роль «социальной кассы», которая следила за осуществлением выплат в бюджет социального страхования. МСЗСР призвано играть более заметную роль в разработке и внедрении социальной политики, располагать территориальными структурами и более весомыми человеческими и финансовыми ресурсами.
- *Обеспечить финансовое покрытие задач, возложенных на местные органы власти в области политики, направленной на социальную защиту.* Преобладают ситуации,

когда этим органам вменяется в обязанность или рекомендуется взять на себя определенную ответственность по части социальной защиты, не забывая при этом о финансовом обеспечении, необходимом для выполнения поставленных задач.

- *Продолжить реформу пенсионной системы.* «Крепким орешком» этой реформы является реорганизация пенсионной системы в сельском хозяйстве. В настоящий момент этот сектор вносит менее 8% в бюджет социального страхования при том, что на пенсионеров-аграрников приходится 48,2% от общего объема выплат.
- *Продолжить реформу системы социального обеспечения.* Переход на принцип «по потребностям» вместо принципа «по заслугам» перед государством и в зависимости от социальных категорий – ключевой момент правильного внедрения социальной политики.

## 7. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ

### 7.1. Общие обязательства, взятые на себя Республикой Молдова

ПДЕСМ содержит несколько глав, посвященных внешнеэкономической деятельности Республики Молдова, которые затрагивают в общих чертах торговые отношения между партнерами, модернизацию Таможенной службы, присоединение Молдовы к стандартам и техническим правилам, близким к европейским, санитарные и фитосанитарные проблемы. Иными словами, внедрение положений во всех этих областях преследует цель активизации торговли путем улучшения законодательных рамок, упрощения и облегчения регламентов и процедур, касающихся торговли, а также повышение качества молдавского экспорта путем адап-

тации к европейским требованиям, к качеству и безопасности экспортируемой продукции. По этому пункту проводится комплексный анализ развития внешней торговли Республики Молдова, с выявлением основных тенденций в процессе внедрения положений ПДЕСМ, связанных с внешнеэкономической деятельностью.

### 7.2. Динамика торговли

В 2005-2007 гг. внешняя торговля Республики Молдова отличалась противоречивой динамикой. Тем не менее негативные тенденции преобладали на протяжении этого периода. Прежде всего, следует отметить значительное обострение торгового дефицита, который за десять месяцев 2007 года превысил 1,8 млрд. долларов США и почти двукратно увеличился по сравнению с аналогичным периодом 2005 года. Увеличение торгового дефицита обусловлено и захватывающим ростом импорта на фоне несравненно более скромного развития экспорта. Вместе с тем, импорт растет столь значительно, так как молдавским компаниям не удается противостоять высокому внутреннему спросу, который наблюдается на фоне сильного потока валюты от молдавских гастарбайтеров. Кроме того, молдавский экспорт по-прежнему сконцентрирован на участках с низкой добавленной стоимостью, подверженных наиболее острой конкуренции на международных рынках сбыта. Помимо этих «устойчивых» тенденций, в 2006 году торговый баланс перенес два внешних потрясения: российский запрет на импорт молдавского вина и значительное повышение цен на природный газ, поставляемый Молдове концерном «Газпром».

Несмотря на то, что экспорт молдавской алкогольной продукции был возобновлен осенью прошлого года, негативные последствия российского эмбарго продолжают ска-

зываются на динамике молдавского экспорта в целом. Так, рост экспорта выглядит значительно более внушительно, если исключить потери, понесенные в результате введения Российской Федерацией эмбарго на импорт молдавских вин. В этом случае показатели экспорта более чем дублируются, что нельзя объяснить только последствием «рекуперации» экспорта в 2007 году после снятия эмбарго.

Другое, крайне важное изменение связано с тем, что ЕС стал главным пунктом назначения молдавского экспорта (более 50% от общего объема поставок). Однако справедливости ради нужно отметить, что этой динамике способствовало не только повышение стоимости и объемов молдавского экспорта на европейский рынок, но и сокращение поставок в СНГ (следствие «винного» эмбарго), а также включение в статистику экспорта в страны ЕС поставок в Румынию и Болгарию, которые стали членами Евросоюза с 1 января 2007 года.

В этой же связи следует отметить отнесение текстиля к категории главного экспортного продукта и явный спад экспорта агропродовольственной продукции. Это дает мало поводов для энтузиазма: отрасль основывается на импортируемом сырье и, так или иначе, отличается ограниченными технологическими возможностями. Вместе с тем, полагаем, что в ближайшее время эти изменения в структуре увеличатся: сокращение/ стагнация экспорта агропродовольственных товаров, по всем признакам, явление продолжительное на фоне экспортных барьеров, а также засухи 2007 года, больно ударившей по агропродовольственной промышленности; экспорт текстиля будет расти, в первую очередь, благодаря переносу производственных мощностей новых стран-членов ЕС дальше на восток.

Действия властей не всегда оказывались в состоянии стимулировать экспорт. Например, в 2007 году совершенно

непонятным образом был запрещен экспорт вина на розлив, что еще больше усугубило финансовое положение виноделов. На первый взгляд, конфликт был улажен в результате создания совместного предприятия «MoldBelVin», единственного, через которое возможен экспорт молдавского вина в Беларусь. Однако такое решение представляется сомнительным с точки зрения как экономической эффективности, так и соблюдения принципов рынка и честной конкуренции. Более того, ситуация вокруг экспорта вина на розлив вступает в противоречие с положениями Плана действий, который предусматривает введение механизма, призванного обеспечить регулярное консультирование/ информирование торговой среды о положениях и процедурах экспорта/ импорта.

Вместе с тем власти подключились к серии мер, направленных на продвижение компаний и экспорта путем участия в международных выставках и экономических миссиях (в Германии, Российской Федерации, Румынии, Болгарии, Нидерландах), а также к организации форумов бизнесменов. Эффективность этих действий пока не поддается оценке.

### 7.3. Торговые отношения с ЕС

Торговые отношения с Европейским Союзом отличались довольно позитивной динамикой в период внедрения ПДЕСМ.

Так, в 2005 году после развертывания Плана действий Республике Молдова удалось договориться о предоставлении преференциального режима II уровня, или GSP Plus, который предусматривает беспшлинный экспорт на европейский рынок широкого спектра товаров. С одной стороны, этот режим не охватывает ряд «болезненных» для молдавских экспортеров товаров, в частности, сахар, вино, мясопродукты и др. С другой стороны, по сравнению с ре-

жимом GSP, GSP+ включает некоторые сельскохозяйственные и рыбные товары и открывает более широкий доступ, который будет пересматриваться каждые три года, а не ежегодно.

Точной оценки последствий введения системы GSP+ для молдавского экспорта на рынок ЕС пока нет. Тем не менее, в 2005 году Министерство экономики и торговли провело сопоставительный анализ GSP и GSP+, и результаты анализа предрекали значительные преимущества молдавским экспортерам. Согласно этим оценкам, GSP+ в настоящий момент покрывает около 88% от общего объема молдавских поставок на рынок ЕС против 55% при экспортном режиме GSP.

В 2006 году Республике Молдова удалось начать процедуру переговоров по предоставлению Автономных торговых преференций (АТП) – торгового режима несравненно более выгодного для молдавских экспортеров. В 2007 году состоялось несколько встреч молдавских и европейских официальных лиц. В ходе визита делегации Еврокомиссии с целью проверки, способны ли молдавские власти обеспечить контроль происхождения товаров, поставляемых приднестровскими компаниями на рынок ЕС в преференциальном режиме, был отмечен значительный прогресс в этой области. В результате Республика Молдова получила «зеленый свет», и ЕС начал внутренние процедуры предоставления нашей стране АТП, кульминационным пунктом которых стала легализация режима асимметричной торговли в начале 2008 года.

Вместе с тем преимущества предоставления нового торгового режима не следует переоценивать. Молдавский «стратегический» экспорт – вино, сахар, овощи и фрукты, животноводческая и молочная продукция – будет осуществляться на основании выделенных квот при условии соблю-

дения всех европейских требований к качеству. Именно в этой области успехи РМ довольно скромны.

Кроме этого, в 2007 году Республика Молдова ратифицировала Центральноевропейское соглашение о свободной торговле (ЦЕССТ), в котором после вступления Румынии и Болгарии в ЕС остались 8 стран: Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Молдова, Черногория, Сербия и Косово. Тем не менее, полагаем, что в торговом смысле последствия этого соглашения будут маргинальными, с учетом ограниченного потенциала для обмена товарами между Молдовой и западно-балканскими странами.

#### **7.4. Таможня/ Контроль происхождения**

Прогресс в таможенной области был более чем позитивным, о чем свидетельствует и решение Еврокомиссии о предоставлении Республике Молдова Автономных торговых преференций в 2008 году. Считаем необходимым отметить чрезвычайно важные меры для модернизации Таможенной службы Республики Молдова.

Прежде всего, речь идет о начале процедуры интеграции информационных систем „SICOM“ и „SPECIMEN“ в информационную систему „ASYCUDA World“.

Еще одна крайне важная мера связана с тем, что полномочия Торгово-промышленной палаты (ТПП) по выдаче сертификатов обращения EUR.1, необходимых для экспорта молдавских товаров, были возложены на Таможенную службу. Это было одним из основных условий предоставления Республике Молдова АТП. С другой стороны, в соответствии с Соглашением ЦЕССТ, эти сертификаты будут выдаваться для экспорта на рынки стран-участниц соглашения. Кроме того, с 1 января 2008 года полномочия на выдачу преференциальных сертификатов СТ-1 для экспорта в

страны СНГ возложены на Таможенную службу. Это облегчит работу компаний, которые осуществляют экспорт как на запад, так и на восток. Вместе с тем следует отметить, что в дальнейшем особое значение будет иметь наделение Таможенной службы правом проводить экспертизу экспортируемых товаров.

Одно из важных направлений плана касается развития принципа «единого окна» при оформлении всех релевантных документов в области международной торговли, исходя из необходимости улучшения взаимодействия между таможенными структурами и другими агентствами, работающими на границе (пограничная служба, полиция, ветеринарная служба и пр.) и совершенствования всех бюрократических процедур, связанных с внешнеторговой деятельностью. Переход на принцип «единого окна» при осуществлении таможенных проверок, концепт которого был утвержден приказом по Таможенной службе №131-о от 23.04.2007, обеспечен на Кишиневском, Унгенском, Северном таможенных бюро и в аэропорту.

Вместе с тем работа по внедрению принципа «единого окна» в других агентствах, задействованных на границе, началась только во второй половине 2007 года, когда в соответствии с распоряжением Правительства №88-d была создана межведомственная комиссия. Следовательно, реально ожидать практического исполнения этого положения в 2008 году.

Несмотря на это, последний доклад «Cost of doing business 2008» указывает на отсутствие прогресса в Республике Молдова по разделу «Trading Across Borders», практически все показатели (документы, время и стоимость осуществления экспорта) остались неизменными на фоне улучшения ситуации в остальных странах региона.

### **7.5. Стандарты, технические правила и процедуры оценки соответствия**

Изменения в этой области не менее важны для полного освоения Молдовой преимущества преференциального торгового режима с ЕС, и здесь рассматриваются наиболее важные достижения в этом направлении.

МЭТ разработало Стратегию метрологии, стандартизации, тестирования и качества (MSTQ) для Молдовы. Реформы в этой области поддержали Всемирный банк и Правительство Японии в рамках проекта «Competitiveness Enhancement Project», который стартовал в январе 2006 года.

Кроме этого, Республика Молдова присоединилась к Европейскому комитету стандартизации (CEN) в качестве организации-партнера по стандартизации («Partner Standardization Body») в мае 2007 года. Надеемся, что этот шаг упростит синхронизацию молдавских технических стандартов с европейскими. Кроме Молдовы аналогичным статусом обладают: Армения, Австралия, Босния и Герцеговина, Египет, Российская Федерация, Сербия, Тунис, Украина (в документации CEN эти страны фигурируют только как партнеры, а не члены). Статус стран-партнеров присуждается национальным агентствам по стандартизации, которые являются одной из сторон ISO, но из-за географических или политических мотивов маловероятно, что они станут членами или аффилированными структурами CEN.

Еще одно очень важное положение ПДЕСМ выполнено благодаря Закону №421-XVI от 22.12.2006, который предусматривает переход от обязательного применения стандартов к добровольному.

Лишь во второй половине 2007 года Правительству удалось принять ряд постановлений, касающихся сближения

технических регламентов и оценки соответствия по ряду ключевых молдавских товаров: мясопродуктам, сахару, хлебобулочным и макаронным изделиям.

### **7.6. Санитарные и фитосанитарные стандарты**

Стандартизация в соответствии с европейскими требованиями в области здоровья животных и предъявляемыми к предприятиям по переработке продукции животноводческого происхождения идет крайне медленно. Ответственные органы проявляют инертность в этом вопросе. Например, ответ на майские комментарии 2005 года европейских экспертов по поводу отчета о достижениях молдавской стороны в выполнении рекомендаций экспертов DG SANCO в ветеринарной области был передан Еврокомиссии только в 2007 году. Очевидно, что для развития торговли с ЕС необходимы более ощутимые и быстрые темпы прогресса.

Значительно запаздывает и выполнение требований Соглашения ВТО о применении санитарных и фитосанитарных мер (SPS) и Соглашения ВТО о технических барьерах на пути развития торговли (ТВТ) – все необходимые в этом плане документы находятся лишь на этапе перевода.

В 2007 году отмечалась значительная активизация процесса адаптации национального законодательства в области фитосанитарных норм к законодательству Евросоюза. Принятие этих норм обязательно для предоставления Евросоюзом Автономных торговых преференций, тем более что они затрагивают значительную часть наших «стратегических» товаров.

Среди наиболее важных достижений можно назвать принятие Закона о санитарно-ветеринарной деятельности и утверждение ряда основных положений, связанных с гигиеной и безопасностью продовольственных товаров и офици-

альными проверками по линии ветеринарных служб, с учетом соответствующих европейских положений.

Разработана стратегия переоборудования лабораторий, специализирующихся в области безопасности продовольствия и здоровья животных. В начале 2008 года при финансовом содействии Еврокомиссии проведено техническое переоснащение этих лабораторий.

## **8. ДЕЛОВОЙ КЛИМАТ**

### **8.1. Реформа коммерческого права**

За последние три года инициирован ряд мер и приняты нормативные акты в области коммерческого права, но не все они привели к желаемому результату. Принцип «единого окна» при регистрации компаний и выдаче разрешений сторон местными властями был введен еще в 2005 году.

В целях выполнения положений ПДЕСМ, касающихся прав на учреждение и прав акционерных обществ, в 2006 году были внесены изменения и дополнения в Закон о предпринимательском патенте, которые предусматривают постепенную отмену патентов на реализацию определенных категорий товаров и предоставление отдельных видов услуг, увеличение стоимости патента и включение в его цену взносов в бюджет социального страхования. Были внесены изменения и дополнения в Закон о банкротстве в соответствии с требованиями МВФ. Таким образом, вопрос о несостоятельности можно будет решить только в судебных инстанциях, разбирательства во внесудебных органах решено отменить как неэффективные и не всегда правильные. Изменения внесены и в Закон о государственных предприятиях с целью приучить их работать в соответствии с требованиями рыночной экономики. Наиболее важные изменения касают-

ся процедуры учреждения предприятий, формирования руководящих органов и распределения прибыли.

В 2007 году был принят Закон об обществах с ограниченной ответственностью<sup>178</sup>. Несмотря на то, что в целях гармонизации отечественного законодательства с европейским и сокращения большого количества предприятий, которые существуют только на бумаге, проект предполагал увеличение уставного капитала обществ с ограниченной ответственностью до 30 000 леев, принятый в последнем чтении закон предусматривает сохранение минимального уставного капитала этих предприятий на уровне 5400 леев. А для устранения нефункциональных торговых обществ необходима четкая работа Закона о банкротстве, а не увеличение минимального уставного капитала этих предприятий.

Приняты также новый Закон о бухгалтерском учете<sup>179</sup> и Закон об аудиторской деятельности<sup>180</sup>, которые отвечают существующим нынешним требованиям. Закон о бухгалтерском учете приводит налоговое законодательство в соответствие с бухгалтерским. Пересмотрен ряд национальных стандартов в области бухучета и аудита. В целях повышения эффективности работы финансовых институтов (банковских и небанковских) и других предприятий, предоставляющих кредиты, был разработан проект закона о бюро кредитных историй, который в настоящий момент находится на рассмотрении в Парламенте.

Однако для улучшения делового климата недостаточно создать правовые рамки, главное – обеспечить принцип

<sup>178</sup> Закон №135 от 14.06.2007 об обществах с ограниченной ответственностью.

<sup>179</sup> Закон №113 от 27.04.2007 о бухгалтерском учете.

<sup>180</sup> Закон № 61 от 16.03.2007 об аудиторской деятельности.

верховенства закона. Существующие факты несоблюдения закона отпугивают иностранных инвесторов, которые не торопятся осуществлять инвестиции в Республику Молдова. Достижения в области коммерческого права зависят и от успешного проведения реформ в системе правосудия. Предприниматели должны быть уверены в том, что в случае необходимости их права будут защищены должным образом в суде.

План действий призывает частный сектор внести свой вклад в принятие Кодекса качественного правления, призванного обеспечить соблюдение прав акционеров и искоренение конфликтов в рамках акционерных обществ, но хозяйствующие субъекты не проявили особого интереса к этому вопросу. Проект кодекса был разработан Национальной комиссией по ценным бумагам с участием гражданского общества и помещен на веб-странице комиссии для всеобщего ознакомления. Документ был одобрен только 1 июня 2007 года. Но, к сожалению, не все акционерные общества Республики Молдова располагают действенной финансовой политикой и адекватной маркетинговой стратегией.

Новый Закон о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, который вступил в силу в апреле 2008 года, предусматривает значительно более упрощенную процедуру внесения и изъятия из Госрегистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, значительно сокращены сроки регистрации и число документов, необходимых для внесения или изъятия из Регистра. Закон дает возможность внести документы на регистрацию в электронной форме. Государственная регистрационная палата будет предавать гласности через «Monitorul Oficial» список хозяйствующих субъектов, которые не работают и в течение 12 месяцев не представили отчетов.

Активизировалось сотрудничество между Министерством экономики и торговли и Ассоциацией иностранных инвесторов (FIA) Республики Молдова. Предложения, сформулированные FIA в Белой книге, рассматриваются рабочей группой Государственной комиссии по регулированию предпринимательской деятельности, созданной только в апреле 2007 года. В настоящий момент иностранные инвесторы в Республике Молдова пользуются такими же правами, как и отечественные инвесторы, за исключением права на землю сельскохозяйственного назначения и землю лесного фонда<sup>181</sup>.

## 8.2. Регуляторная реформа

Регуляторная реформа задумана Министерством экономики и введена в действие на основании Закона №424-XV об оптимизации юридических рамок по упорядочению предпринимательской деятельности от 7 февраля 2005 года. Ее цель – провести ревизию существующих нормативных рамок и исключить положения, которые не соответствуют законодательству и сдерживают развитие деловой среды. Первый этап регуляторной реформы завершился успешно. Были установлены и рассмотрены официальные акты по упорядочению предпринимательской деятельности, изданные каждым из органов публичного управления, которые впоследствии были сгруппированы по четырем категориям в зависимости от их соответствия положениям «гильотины». Был развернут проект создания органов по регуляторной реформе при местных публичных администрациях, успешная работа которых в дальнейшем будет способствовать стимулированию

<sup>181</sup> Согласно ст. 22 Закона №81-XV от 18.03.2004 об инвестициях в предпринимательскую деятельность.

и развитию благоприятных условий для предпринимательской деятельности.

В 2006 году стартовал второй этап регуляторной реформы – принят Закон об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности<sup>182</sup> (названный «Гильотиной-2»). Но реформы идут крайне медленно. Внедрение «Гильотины-2» было задержано, указанный Закон вступил в силу 1 января 2008 года, а не 11 августа 2007 года, как планировалось. В процессе регуляторной реформы Правительством неоднократно нарушался график представления пояснительных записок и законодательных проектов, что подорвало внедрение реформы, с которой частный сектор связывает большие надежды. Бюрократия и низкая транспарентность все еще являются в Молдове серьезной проблемой. Это способствует взяточничеству и коррупции, которые помогают обойти систему, характеризующуюся чрезмерными регламентациями и интервенциями со стороны Правительства.

Были предприняты ряд мер в поддержку малых и средних предприятий. В мае 2006 года Правительство приняло Стратегию поддержки развития малых и средних предприятий на 2006-2008 гг. и План действий по осуществлению стратегии, а также Методологию ее мониторинга и оценки. Парламент одобрил Закон о поддержке сектора малых и средних предприятий<sup>183</sup>, который уточняет критерии оценки предприятий, принципы государственной политики в области малых и средних предприятий и предусматривает создание при Министерстве экономики и торговли специальной организации по внедрению государственной политики в этой области. Организация по развитию сектора малых и сред-

<sup>182</sup> Закон №235 от 20.07.2006 об основных принципах упорядочения предпринимательской деятельности.

<sup>183</sup> Закон №706 от 6.06.2006 о поддержке малых и средних предприятий.

них предприятий<sup>184</sup> создана в мае 2007 года, главная ее задача – способствовать внедрению стратегий и программ поддержки малого и среднего бизнеса. Но ее успешное функционирование зависит от объема финансовых ресурсов, выделенных на программы поддержки малых и средних предприятий. В противном случае, не следует ждать более высоких результатов по сравнению с достигнутыми предшественником организации – Фондом поддержки предпринимательства и развития малого бизнеса. Несмотря на растущее число малых и средних предприятий, их доля в общем количестве предприятий осталась неизменной, а доходы от продаж сократились в общем объеме.

В 2007 году была разработана Стратегия реформы государственных рамок регулирования предпринимательской деятельности<sup>185</sup> в Республике Молдова, которая содержит и план конкретных действий по дальнейшему упрощению административных процедур на этапе регистрации, раскрутки и ликвидации предприятия, оптимизации процедуры лицензирования; укреплению потенциала органов публичного управления в осуществлении реформы регулирующих рамок.

Вместе с тем позиция, которую занимает Республика Молдова в международных классификациях, не указывает на значительный прогресс в улучшении деловой среды. Так, согласно классификации Всемирного банка «Doing Business», Республика Молдова сдала позиции как в 2006 году, так и в 2007-м, и в настоящий момент занимает 92-е место из 178 стран, что свидетельствует о медленных темпах регуляторной реформы в Республике Молдова на фоне значительно более быстрого развития событий в других странах. И ре-

<sup>184</sup> Организация создана в соответствии с ПП №538 от 17.05.2007.

<sup>185</sup> Стратегия утверждена ПП №104 от 01.02.2007.

зультаты исследования «Cost of doing business 2008» также указывают на наличие проблем в получении лицензии, частых проверок, проводимых в том числе органами со спорными компетенциями.

### 8.3. Приватизация

ПДЕСМ предусматривает необходимость претворения в жизнь приватизационной программы, в частности, разгосударствления крупных предприятий и энергетического сектора. Несмотря на это, проблему приватизации долгое время избегали. Так, исполнение программы на 1997-1998 гг. неоднократно откладывалось до 2007 года. Транспарентность и информирование населения в вопросах приватизации в этот период были минимальными.

Закон об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении<sup>186</sup> вступил в силу в июне 2007 года. Он содержит список из 179 предприятий, не подлежащих приватизации, в том числе АО «Rețelele Electrice de Distribuție Nord», АО «Rețelele Electrice de Distribuție Nord-Vest», АО «Centrala Electrică de Termoficare Nord», кишиневские АО «Centrala Electrică de Termoficare №1» и АО «Centrala Electrică de Termoficare №2», тогда как Энергетическая стратегия Республики Молдова до 2020 года<sup>187</sup> предусматривает, что электрораспределительные сети, находящиеся в руках государства, как и три теплоэлектроцентрали подлежат приватизации. Приватизация ниже уровня ожиданий в этом ключевом секторе объясняется бюрократическими препонами и наличием узких корпоративных интересов. Контролируемые государством промышленные предприятия (машинострое-

<sup>186</sup> Закон №121 от 04.05.2007 об управлении публичной собственностью и ее разгосударствлении.

<sup>187</sup> Стратегия утверждена ПП №958 от 21.08.2007.

ние, электронное приборостроение, электронное оборудование) остались неприватизированными, что значительно снижает их конкурентоспособность на международном уровне.

Также в 2007 году вступил в силу Закон о госзакупках, были разработаны и внесены на рассмотрение Правительства Положение об Агентстве публичной собственности и Положение о приватизации земель, являющихся публичной собственностью государства. Запоздывает принятие Закона о публично-частном партнерстве.

#### 8.4. Налогообложение

В целях обеспечения совместимости национального фискального законодательства с нормами ВТО в 2007 году были внесены изменения и дополнения в Налоговый кодекс Республики Молдова. В частности, был поднят порог для обязательной регистрации в качестве плательщика НДС. Вместе с тем субъект, осуществляющий предпринимательскую деятельность, вправе зарегистрироваться в качестве плательщика НДС, если в течение любых 12 месяцев подряд осуществлял налогооблагаемые поставки товаров, услуг (за исключением импортных) на сумму, превышающую 100 000 леев, и если оплата за эти поставки производилась по безналичному расчету. Также, начиная с 2008 года, введен новый порядок регистрации в качестве плательщика НДС и возмещения НДС хозяйствующим субъектам, размещенным на территории Республики Молдова, за исключением муниципиев Кишинэу и Бэлць, кроме инвестиций жилищного назначения и в транспортные средства. Поставки подакцизных товаров, осуществляемые в пределах зоны свободного предпринимательства и между резидентами различных зон свободного предпринимательства Республики Молдова, не облагаются акцизами.

Что касается возмещения НДС нерезидентам, Республика Молдова находится только на этапе рассмотрения международного налогового законодательства в этой области и, по всем признакам, пройдет немало времени пока этот момент найдет отражение в национальном законодательстве.

Утверждена Стратегия развития Государственной налоговой службы на 2006-2010 гг., которая предусматривает совершенствование процедур налогового администрирования, упрощение и автоматизацию системы учета и отчетности по налоговым выплатам, оптимизацию системы подготовки кадров и информирования налогоплательщиков. Были предприняты меры по созданию Единого информационного центра содействия налогоплательщикам – задача номер один на 2007 год, согласно Предварительному плану по стране «Вызовы Тысячелетия».

Был составлен План действий по разработке и внедрению Кодекса правил при налогообложении бизнеса. В процессе реализации находится первое действие плана – о проведении сопоставительного анализа налоговых мер, в том числе фискальных льгот по подоходному налогу с физических лиц, содержащихся в национальном законодательстве.

В этот период были введены в действие новые соглашения об избежании двойного налогообложения, в том числе с Австрией, Грецией, Чехией, Словакией, Словенией, Ирландией, а также подписаны новые соглашения либо начаты переговоры по ним с другими странами.

#### 9. ИНСТИТУТЫ РЫНКА

Самый важный пункт ПДЕСМ, касающийся институтов рынка, связан с созданием Национального агентства по защите конкуренции. В течение двух лет внедрения Плана

действий этот вопрос не сдвинулся с места, но в 2007 году агентство было создано и приступило к работе. Однако на данный момент обеспечение эффективной конкуренции сводится пока лишь к принятию решений о наложении санкций на ряд конкурентов (Bomba, Sun Communications), вызвавших решительные протесты со стороны некоторых из них (напр., со стороны Союза экспортеров сахара). Агентство пока работает неэффективно и недостаточно транспарентно. Вместе с тем еще один важный момент ПДЕСМ, оставшийся невыполненным, связан с разработкой и применением в национальном законодательстве единого определения государственной помощи.

Одним из не менее важных положений, которые удалось выполнить, является унификация всех регулирующих институтов на небанковском секторе финансового рынка в рамках Национальной комиссии по финансовым рынкам. Осенью 2007 года был одобрен Кодекс корпоративного управления, который был рекомендован для принятия акционерным обществам. Сильная сторона документа состоит в том, что потенциальные инвесторы будут больше платить за долю в хорошо управляемой компании. Это предусмотрено планом корпоративного управления ЕС, согласно которому новые инициативы в области корпоративного управления должны четко прояснять обязательства и ответственность структур управления. В этой связи нужно заметить, что не все отечественные акционерные общества проводят действенную финансовую и маркетинговую политику в условиях неблагоприятной рыночной конъюнктуры, отсутствуют методы определения целесообразности тех или иных мер по реорганизации акционерных обществ и т.д.

## 10. ГРАНИЦА, МИГРАЦИЯ И ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ

### 10.1. Граница

Одним из основных и приоритетных направлений, зафиксированных в Плане действий, является контроль границы, что диктует европейскую стандартизацию молдавской практики в этой области и разработку специальной стратегии обучения в области менеджмента государственной границы.

Самым большим достижением в этом смысле стало открытие Миссии ЕС по оказанию помощи на молдавско-украинской границе (EUBAM) в ноябре 2005 года. Задача миссии – способствовать улучшению и предоставлению новых качественных пограничных и таможенных услуг. Деятельность EUBAM получила высокую оценку и в рамках визита высокопоставленных европейских официальных лиц и европейских погранично-таможенных служб<sup>188</sup>.

Результатом переговоров между сторонами, причастными к работе миссии, стал тот факт, что 3 марта 2006 года Украина ввела новые правила перехода границы на приднестровском участке, согласно которым сопроводительные документы на грузы должны иметь молдавские таможенные печати. Это требование относится к наиболее важным и действенным мерам по пресечению нелегальной торговли на приднестровском участке молдавско-украинской границы. Решение украинских властей приветствовали представители Еврокомиссии, Соединенных Штатов Америки и, разумеется, Республики Молдова. Однако, введенные Украиной меры вызвали отрицательную реакцию Тирасполя и Российской Федерации.

<sup>188</sup> [www.eubam.org/index.php?action=show&sid=trc623gnhk5fisisdumapjtxx8qib9tv&id=311](http://www.eubam.org/index.php?action=show&sid=trc623gnhk5fisisdumapjtxx8qib9tv&id=311).

Этот шаг возымел положительные последствия в деле укрепления границы, в частности, можно отметить следующие моменты:

- все больше приднестровских предприятий регистрируется в Кишиневе. В результате, в выигрыше оказались как эти фирмы (они добились определенного признания, легализовались и получили законный доступ на рынки ЕС), так и бюджеты Молдовы и Украины;
- улучшился контроль на соответствующем сегменте границы благодаря все более эффективной борьбе с незаконной торговлей и нелегальной миграцией из региона.

В этой связи наиболее заметные результаты достигнуты в борьбе с незаконным переходом границы, в развитии системы анализа рисков, а также в улучшении взаимодействия между специализированными службами Республики Молдова и Украины.

Тем не менее, несмотря на достигнутый прогресс, необходимы дополнительные меры по модернизации системы контроля на границе. Специализированные отчеты все еще указывают на случаи контрабанды на приднестровском сегменте молдавско-украинской границы.

Также были приняты меры по укреплению сегмента молдавско-румынской границы. Так, 6 января 2006 года вступило в силу Постановление Правительства об утверждении Протокола между Пограничной службой Республики Молдова и Генеральным инспекторатом пограничной полиции Министерства управления и внутренних дел Румынии об обмене информацией в целях выполнения миссий.

Важным фактором в этом направлении стала также организация рабочих визитов и обмен опытом сотрудников пограничных служб в различных государствах (США, Швеция, Венгрия, Литва, Словения, Греция, Хорватия, Австрия

и Македония). На этих встречах главное внимание было сфокусировано на совершенствовании знаний в области укрепления границ, использовании техники для более эффективного выявления определенных нарушений, происходящих на границе, обнаружении потайных мест при доставке контрабанды различными транспортными средствами и др.

Помимо этих достижений, есть и определенные недостатки в обеспечении контроля границы. Доклады Миссии EUBAM отмечают ряд ключевых направлений, в которых необходимо приложить существенные усилия для улучшения положения дел, в частности:

- структурные вопросы (в первую очередь, коммуникация и информационные технологии, воспитание институциональной культуры, направленной на клиента);
- развитие системы анализа рисков, улучшение инфраструктуры, укрепление практики работы;
- обучение (выявление фальшивых документов, знание иностранных языков);
- пресечение незаконных действий на границе;
- повышение уровня и качества сотрудничества и взаимодействия между профильными агентствами, в том числе на международном уровне;
- неуклонное следование принципам Совместной декларации (о таможенном режиме на восточном сегменте молдавско-украинской границы).

В результате этих рекомендаций миссии официальные учреждения Республики Молдова сконцентрировали внимание на данных направлениях и предложили конкретные решения:

- к взаимодействию в рамках миссии должны подключиться министерства юстиции и прокуратура, что станет важ-

ным шагом в повышении взаимодействия пограничников и таможенников по выявленным незаконным действиям;

- антикоррупционные действия соответствующих структур поддержать широкой кампанией по информированию граждан о правах и обязанностях при переходе границы.

Однако необходимы дополнительные меры по модернизации системы контроля на границе.

Здесь отмечались и отдельные неудачи, которые наложили отпечаток на работу в этом направлении. Одно из препятствий состоит в затягивании принятия Закона о Пограничной службе, который был принят только в октябре 2007 года. Этот закон призван регулировать вопросы статуса, назначения и общей структуры, основы управления и принципы деятельности Пограничной службы, наделенной функциями контроля и охраны границы. Проект закона согласован с экспертами EUBAM, предложения которых были приняты во внимание при его разработке.

По нашему мнению, в процессе выполнения ПДЕСМ по этому направлению отмечены наиболее ощутимые достижения, в частности, благодаря хорошей деятельности EUBAM, а также координируемой ею программе BOMMOLUK<sup>189</sup>.

В конце сентября 2007 года состоялось VII совещание Консультативного совета EUBAM, в ходе которого был представлен отчет о результатах работы по совместному мониторингу границы молдавскими и украинскими партнерами за июнь-август 2007 года. На этом же заседании был принят план работы на период с ноября 2007 по ноябрь 2008 года, а также решение о продлении мандата миссии до ноября 2009 года.

<sup>189</sup> Краткое изложение доклада о работе EUBAM за июнь-август 2007 года, 26.09.07, www.eubam.org.

## 10.2. Миграция

Нелегальная миграция представляет собой одну из серьезных проблем, с которыми сталкивается Республика Молдова. Большую поддержку в мониторинге, анализе и смягчении явления оказывают национальные и международные профильные организации, такие как МОМ, ОБСЕ, Международный центр по развитию миграционной политики<sup>190</sup>. Например, МОМ при содействии Агентства по международному развитию Швеции развернула проект „Capacity Building for Developing Migration Management Procedures and Migration Policies in the Republic of Moldova“, который способствует более оптимальному управлению миграцией в плане информирования, предупреждения явления и разработки новых стратегий.

Здесь важным моментом в период внедрения ПДЕСМ стало вступление в силу Закона о ратификации Европейской конвенции о правовом статусе рабочих-мигрантов, принятой в Страсбурге 24 ноября 1977 года и подписанной Молдовой 11 июля 2002 года.

Также ПДЕСМ предусматривает возможность пригласить Молдову стать участником или наблюдателем в европейских программах по миграции (ARGO, AENEAS). Республика Молдова участвует в Программе AENEAS, инициированной Еврокомиссией, которая касается борьбы с нелегальной миграцией и репатриации мигрантов. Участие поддержала Еврокомиссия, которая выступила с инициативой под названием *Программы региональной защиты*, цель которых оказать непосредственную помощь беженцам и способствовать улучшению системы защиты и обеспечения соблюдения прав человека в Молдове, Украине, Республике Беларусь.

<sup>190</sup> Все эти организации осуществляют различные проекты, направленные на борьбу с нелегальной миграцией.

В этом смысле Республика Молдова подписала соглашения о партнерстве с государствами ЕС (и не только) о временном пребывании в целях трудоустройства мигрантов из Республики Молдова, а также о принятии совместных программ в области миграции.

У этих программ три приоритетных направления: укрепление административного и институционального потенциала в целях международной защиты соискателей убежища; стимулирование доступа к международным конвенциям и международной защите; улучшение условий приема беженцев и соискателей убежища.

Вместе с тем прогресс в этой области в значительной степени замедлился в связи с организационными мерами после упразднения Национального бюро по миграции (НБМ) в феврале 2006 года. В результате выполнение ряда пунктов, предусмотренных ПДЕСМ, а также отдельных проектов сотрудничества с профильными международными организациями пришлось отложить на некоторое время. Только 17 мая 2006 года Постановлением Правительства №529 была внесена некоторая ясность в этот вопрос.

Полномочия бывшего НБМ были переданы МЭТ и МВД. В рамках МВД было создано Бюро по миграции и беженцам, на которое возложены задачи по разработке и осуществлению государственной политики в области миграции и по делам беженцев, мониторингу миграционных потоков, а также по предоставлению статуса иммигранта. При МЭТ был открыт отдел миграционной политики с двумя новыми структурами: Управлением по разработке политики в области трудовой миграции и Управлением по реализации политики в области трудовой миграции как часть Национального агентства занятости населения. На эти две структуры возложена разработка стратегий в области трудовой миграции, переговоры и заключение двусторонних соглашений в области

миграции рабочей силы и социальной защиты рабочих-мигрантов, а также выдача, продление или аннулирование разрешения на работу для иностранных граждан и апатридов.

Этот факт лишний раз доказал, что нередко институциональная реорганизация основывается не на системных оценках функциональности, а на соображениях, которые трудно понять экспертам или широкой общественности.

Среди других достижений в этой области можно отметить:

- решение завершить создание интегрированной информационной системы мониторинга миграции под эгидой МИДЕИ, что позволит различным специализированным структурам обмениваться информацией и разрабатывать релевантную политику;
- принятие Постановления Правительства о создании Автоматизированной интегрированной информационной системы в области миграции;
- открытие Единого центра выдачи виз при Посольстве Венгрии 25 апреля 2007 года.

Помимо достигнутых успехов в этой сфере, можно отметить и некоторые недоработки, в частности, отказ молдавских властей открыть два консульства в Кахуле и Бэлць по оформлению и получению румынских виз.

Вместе с тем на территории Республики Молдова зафиксированы случаи нелегальной миграции и пребывания граждан других государств. Например, за первые три квартала 2007 года зарегистрирован 1481 случай нарушения режима пребывания, в связи с чем судебные инстанции вынесли решение о высылке 255 иностранных граждан и сокращении срока пребывания в отношении еще 336 человек<sup>191</sup>. Разумеется, эти цифры не отражают реального положения дел,

<sup>191</sup> В КЗ-2007 правоохранительные структуры выявили ряд случаев нелегального труда с привлечением иммигрантов.

если учесть, что значительная часть иммигрантов попадает в Молдову нелегальным путем и не регистрируется.

Что касается государственных учреждений, созданных в результате упразднения НБМ, можно уточнить, что Управление по разработке политики в области трудовой миграции и Управление по реализации политики в области трудовой миграции как часть Национального агентства занятости населения строят свою работу в соответствии с нормами и положениями, зафиксированными в законодательстве.

Вместе с тем отсутствует точная статистика тех, кто выехал за рубеж, а это свидетельствует о том, что национальная система оценки и мониторинга миграции не является подлинно функциональной. Более того, несмотря на принятое правительственное постановление о разработке концепции Автоматизированной интегрированной информационной системы в области миграции до 1 сентября 2007 года, документ, хотя и был составлен, все еще не опубликован.

Важным моментом является подписание и вступление в силу с 1 января 2008 года Соглашения об упрощении визового режима и реадмиссии, заключенных между ЕС и Молдовой. Соглашение предусматривает единый размер сбора за оформление визы – 35 евро вместо 60 евро; бесплатное предоставление визы некоторым категориям молдавских граждан, в частности, студентам, перевозчикам, пенсионерам, журналистам, бизнесменам и др. Соглашение об упрощении процедуры выдачи виз предусматривает также применение принципа *bona fidae*, в соответствии с которым если гражданин раньше уже получал визу в государства ЕС и выполнил условия пребывания в этих странах, он может получить многократные визы на год вперед и более.

В перспективе планируется расширить список стран, которые присоединятся к Единому центру выдачи виз.

### 10.3. Торговля людьми

В целом Молдова характеризуется как страна-поставщик жертв торговли людьми и в меньшей степени как транзитный маршрут, по которому идет эта самая торговля из бывшего СССР. Чаще всего ее жертвами становятся женщины и девушки, поставляемые в основном в Турцию, Израиль, Объединенные Арабские Эмираты, Россию, Прибалтику, Грецию, Испанию и Португалию.

По данным исследований и анализов, на которые ссылаются информационные агентства, по числу зарегистрированных фактов торговли людьми особенно расцвела в 2006 году и стала, по оценке экспертов, одной из наиболее обременительных проблем Республики Молдова<sup>192</sup>.

Это явление – проблема не только для стран происхождения, но и для стран назначения. Большинство жертв подверглось сексуальной эксплуатации. Труд многих эксплуатируется на стройках и в сельском хозяйстве. По данным Международного центра «La Strada», в Молдове социальную базу для торговли людьми составляют в основном девушки из малообеспеченных семей, без профессии и работы<sup>193</sup>.

Среди основных факторов, вынуждающих молодежь принять предложения торговцев ехать на чужбину, можно назвать нищету, безработицу, а также отсутствие профессии и перспективы трудоустроиться. Еще одним определяющим фактором для жертв нередко является насилие в семье.

<sup>192</sup> Mocanu, Gh. (ed.) (2008), *100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova in 2007*, IDIS Viitorul, [http://www.viitorul.org/public/1057/ro/Studiul\\_100\\_probleme\\_2007.pdf](http://www.viitorul.org/public/1057/ro/Studiul_100_probleme_2007.pdf).

<sup>193</sup> Торговля людьми в Молдове. Комментарии, тенденции, рекомендации. Международный центр по защите и продвижению прав женщин «La Strada», Кишинев, 2005.

В работе по предотвращению и искоренению торговли людьми значительное содействие оказывали дипломатические миссии, международные институты и отечественные неправительственные организации, занимающиеся этой проблемой. В их числе следует отметить Посольство США, Миссию ОБСЕ, МОМ, ЮНИСЕФ, Международный центр по защите и продвижению прав женщин «La Strada», Центр по предотвращению торговли женщинами и др.

Действия, предпринятые профильными организациями в этом направлении, можно разделить на две группы: воспитание и снижение уровня уязвимости. В течение первых трех лет внедрения ПДЕСМ указанные миссии и организации провели ряд круглых столов и учебных семинаров, тематические консультации, направленные на предотвращение и искоренение торговли людьми, информационные кампании, предназначенные для групп риска (школьников, студентов, выпускников школ-интернатов и детских домов и др.)<sup>194</sup>. Однако, эти организации недовольны тем, что государство не выделяет достаточно средств из бюджета для поддержки усилий по пресечению торговли людьми. Кроме того, в Молдове крайне трудно точно определить масштабы этого явления, во-первых, из-за латентного характера проблемы и, во-вторых, из-за отсутствия в стране единой системы сбора информации.

Еще одна проблема связана с отсутствием данных, которые позволили бы оценить доходы, полученные в результате торговли людьми в Республике Молдова по всем показателям, довольно внушительные. Это происходит потому, что в Молдове нет единой системы фиксирования случаев торговли людьми и систематизации данных.

<sup>194</sup> <http://www.lastrada.md>.

Красноречивым примером в этом смысле может служить тот факт, что центр «La Strada» регистрирует случаи по критериям года, в котором жертва подверглась трафику, МОМ – по критерию года, в котором жертве была оказана помощь. Разный подход к сбору данных осложняет разработку совместной статистики.

Можно приветствовать тот факт, что в 2006-2007 гг. при содействии международных и национальных организаций (ПРООН, МОМ, «La Strada») были открыты приюты для жертв торговли людьми. Здесь последние могут получить консультации и кров на определенный период времени.

Усилия государства в этом направлении были сфокусированы на создании законодательной базы по искоренению торговли людьми и мер пресечения со стороны органов правопорядка<sup>195</sup>. Примечательно, что Республика Молдова подписала и ратифицировала все основные международные акты в области борьбы с торговлей людьми.

В этой же связи следует отметить тот факт, что в Молдове были ужесточены наказания за торговлю людьми и предусмотрено привлечение к судебной ответственности за организацию нелегальной миграции. Изменения, внесенные в ст. 165 и 206 Уголовного кодекса в соответствии с Законом №376 от 29.12.2005 о внесении изменений и дополнений в не-

<sup>195</sup> Закон №67-XVI от 30.03.2006 о ратификации Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми (Мониторул Официал РМ, 2006, №66-69, ст.277); Закон №15-XV от 17.02.2005 о ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против организованной транснациональной преступности (Мониторул Официал РМ, 2005, №36-38, ст.122); Закон №17-XV от 17.02.2005 о ратификации Протокола о предупреждении, пресечении и наказании за трафик людей, в частности женщин и детей, дополнительный к Конвенции Организации Объединенных Наций против организованной транснациональной преступности (Мониторул Официал РМ, 2005, №36-38, ст.126).

которые законодательные акты, вступили в силу 31 января 2006 года и предусматривают ужесточение и детализацию наказаний за действия по организации торговли людьми, совершенные физическими или юридическими лицами. Несмотря на это, главные упущения в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми связаны с применением на практике действующих законов.

Важным шагом в области борьбы с ТЛ стал отзыв лицензий на право деятельности ряда туристических фирм, которые оказались вовлеченными в этот процесс. Вместе с тем появляются новые методы привлечения потенциальных жертв и растет число лиц, завербованных по Интернету, а также по фальшивым брачным объявлениям.

С каждым годом все более заметным становится парадоксальное явление в области торговли людьми. Не только выходцы из неблагополучных семей становятся жертвами этого явления, учащаются случаи, когда жертва происходит из материально обеспеченной семьи. Эта тенденция говорит о том, что потенциальные жертвы едут за рубеж не потому, что не могут прокормить себя в Республике Молдова, а пытаются мигрировать, в том числе нелегально, в другие страны в поисках более высокого уровня оплаты труда или более высоких стандартов жизни. Вместе с тем в 2006-2007 гг. участились и случаи торговли людьми внутри страны.

Важную роль в пресечении этого явления в последнее время стала играть церковь. Мажоритарные религиозные конфессии в Республике Молдова заявили о намерении создать Межконфессиональную коалицию по предотвращению торговли людьми. Первостепенная цель развернутых ими программ состоит в предупреждении общества об угрозе, которую таит в себе ТЛ, воспитании толерантного отношения к жертвам трафика со стороны светского и церковного об-

щества и стимулировании священнослужителей выступать с проповедями в целях предотвращения этого явления<sup>196</sup>.

По предварительным данным структур, задействованных в оценке и мониторинге торговли людьми, интенсивность этого явления снизилась в 2007 году. Сравнительно хорошие результаты получены в первой половине 2007 года благодаря эффективному сотрудничеству между государственными структурами, силовыми органами и организациями, действующими в этой области. Был организован ряд семинаров и круглых столов, в ходе которых представители власти заявили о намерении взять под контроль миграционный процесс и найти эффективные механизмы обмена информацией о нелегальной миграции.

Значительный вклад в эту работу внесла и Миссия EUBAM, а также инициативы МИДЕИ по созданию и координированию автоматизированной интегрированной информационной системы между министерствами информационного развития, внутренних дел, экономики и торговли, Пограничной службой и Службой информации и безопасности. Тем не менее множество случаев, выявленных в этот период, указывает на то, что серьезность и масштабность этого явления все еще довольно высоки.

Сравнительно положительная международная ситуация в плане торговли людьми отмечена только к концу 2007 года, когда Республика Молдова улучшила свои позиции в мировой классификации о ТЛ по уровню тяжести явления и перешла из первой группы во вторую, наряду с Румынией и Украиной. Вместе с тем, по данным центра «La Strada», ежегодно жертвами трафика становится около 1500 человек из Молдовы, 90% из них вывозится в целях сексуальной эксплуатации, а также принудительного труда и попрошайничества.

<sup>196</sup> [www.iom.md](http://www.iom.md), [http://www.mai.md/trafic\\_ro](http://www.mai.md/trafic_ro).

Недоработки в борьбе с торговлей людьми отмечаются и у судебных органов, которые не располагают адекватной стратегией в этой области. В частности, качество уголовного преследования по этому сегменту оставляет желать лучшего.

Обязательства и инициативы ряда неправительственных организаций, действующих в области предупреждения и пресечения торговли людьми, не менее важны для борьбы с этим явлением. Нередко их работа более эффективна по сравнению с государственными структурами, задействованными в этой области. Плодотворную деятельность развивают специализированные общественные организации и в плане организации учебы, которая должна помочь осознать последствия этого явления. Общая тематика организованных мастерских касается в целом профилактики ТЛ и упрощения доступа жертв трафика к специализированной помощи<sup>197</sup>.

Для эффективной борьбы с данным явлением ответственным структурам надлежит в срочном порядке внести проекты законодательных и нормативных актов, необходимых для совершенствования существующих нормативных рамок, а также разработать и внедрить действенные механизмы их исполнения после принятия. Анализ положения дел в этой области выявил и тот факт, что мер, предпринятых соответствующими органами, недостаточно для устранения факторов и условий, благоприятствующих нелегальной миграции, в том числе торговле людьми.

Рекомендации международных организаций в связи с торговлей людьми в Республике Молдова состоят в том, что государственные органы должны взять на себя больше ответственности в области предотвращения и искоренения

---

<sup>197</sup> Более подробную информацию см.: [www.iom.md](http://www.iom.md), [www.migratie.md](http://www.migratie.md), [www.lastrada.md](http://www.lastrada.md).

данного явления, так как в настоящее время в этом процессе задействованы в основном международные институты и неправительственные организации. В этом смысле властям следовало бы развить национальный механизм социальной реинтеграции жертв трафика путем создания соответствующих центров на уровне коммун, обеспечения необходимого и разностороннего содействия и – не в последнюю очередь – создания нормальных условий для работы и жизни в Молдове.

## Глава IV МОНИТОРИНГ ХОДА ВЫПОЛНЕНИЯ ПДЕСМ

---

За ходом выполнения ПДЕСМ следили Правительство Республики Молдова, Европейская комиссия и организации гражданского общества.

### 1. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ

До ноября 2007 года Правительством Республики Молдова обнародовано 7 докладов по результатам мониторинга ПДЕСМ. Помимо этих докладов, которые охватывают весь спектр ПДЕСМ, большинство правительственных учреждений подготовили отчеты и по результатам мониторинга по своим ведомствам<sup>198</sup>. Правительственные доклады представляют собой результат полномасштабного и подробного анализа молдавских властей и статистику динамики внедрения ПДЕСМ. Несмотря на это, главный их недостаток состоит в том, что они замалчивают, за некоторым исключением, упущения и проблемы в секторах, охваченных Планом действий. В ряде стран Центральной и Восточной Европы, находящихся на пороге вступления в ЕС, отсутствие должного внимания к существовавшим проблемам в процессе европейской интеграции осложнило их точную систематизацию и сказалось на разработке системного подхода по устранению недостатков. В конечном счете это затруднило путь соответствующих стран в ЕС. Чтобы не повторить их

<sup>198</sup> Подробности см.: <http://www.mfa.md/integrarea-europeana/rapoarte>.

ошибок, Правительству РМ надлежит применить действенную систему мониторинга, которая помогла бы ему в том числе в систематизации проблем в ходе внедрения ПДЕСМ и формулировании соответствующих решений.

### 2. МОНИТОРИНГ ЕВРОКОМИССИИ

4 декабря 2006 года Европейская комиссия обнародовала свой первый доклад о ходе выполнения ПДЕСМ – *Доклад о достижениях Молдовы*. Документ высветил точку зрения ЕК по поводу того, в какой степени РМ удалось выполнить за февраль 2005 – ноябрь 2006 года обязательства, взятые на себя перед ЕС в соответствии с ПДЕСМ. В докладе отражены главные достижения и проблемы этого процесса.

Среди достижений – существенных и умеренных – в докладе отмечались: менеджмент молдавско-украинской границы; взаимодействие с международными финансовыми организациями; снижение уровня бедности; реформирование сектора исследований, развития и инноваций (оцененные как «хороший прогресс»); получение режима GSP+; достижения в сфере борьбы с организованной преступностью, в том числе в противодействии торговле людьми; присоединение Молдовы к Болонскому процессу (оцененные как «прогресс»); сотрудничество с ЕС в определенных вопросах внешней политики; улучшение инвестиционного климата (оцененные как «определенный прогресс») и др.

С другой стороны, среди основных проблем отмечались: а) **недостаточное внедрение стратегий по реформированию**; б) **недостаточная свобода СМИ**; в) **широкое распространение коррупции**; г) **вмешательство правительства в сферу бизнеса**; д) недостаточные четкие регламентации по поводу парламентского иммунитета; е) отсутствие

четких приоритетов в действиях; ж) отсутствие оптимальных условий для инициирования и развития бизнеса; з) недостаточное соблюдение прав человека; и) ограниченная независимость судебной системы и к) расширенные и нечетко определенные прерогативы прокуратуры. В докладе проблемы не были представлены по степени важности, но в зависимости от использованных формулировок можно предположить, что проблемы а)-г) представляются наиболее серьезными.

Молдавские власти восприняли оценку Еврокомиссии с определенным удовлетворением. Действительно, общая оценка, которую получила Республика Молдова, была положительной. В то же время сравнительный анализ докладов по Палестинской администрации, Иордании, Израилю, Марокко, Тунису и Украине с Докладом о достижениях Молдовы поместил бы Молдову после Украины и Марокко по результатам, достигнутым до ноября 2006 года.

Второй доклад о достижениях Молдовы в ходе выполнения ПДЕСМ с декабря 2006 по 2007 год Еврокомиссия обнародовала в апреле 2008 года.

### 3. ДОКЛАДЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Гражданское общество вело наблюдение за ходом выполнения ПДЕСМ в лице Консорциума Ассоциации ADEPT и Аналитического центра EXPERT-GRUP, который составлял ежеквартальные доклады, известные под названием «Euromonitor»<sup>199</sup>. За февраль 2005 – декабрь 2007 года Консорциум ADEPT – EXPERT-GRUP выпустил девять номеров доклада с охватом десяти приоритетных областей действия,

<sup>199</sup> Доклады «Euromonitor» см. на [www.e-democracy.md](http://www.e-democracy.md) и [www.expert-grup.org](http://www.expert-grup.org).

установленных ПДЕСМ. Настоящее издание предлагает всеобщему вниманию краткий синтез докладов «Euromonitor» (глава III).

Еще два доклада о ходе выполнения ПДЕСМ были подготовлены под эгидой Программы европейских инициатив (ПЕИ) Фонда Сорос-Молдова (ФСМ). Первый из них был посвящен выполнению ПДЕСМ с февраля 2005 по май 2006 года по широкому спектру направлений и был призван оценить прогресс, а также сформулировать рекомендации для ответственных руководителей, причастных к процессу европейской интеграции Республики Молдова<sup>200</sup>. Вторым докладом был подготовлен на платформе Консорциума «Euroforum» при участии 13 неправительственных организаций по представленному Еврокомиссией 4 декабря 2006 года Докладу о достижениях Молдовы. Доклад неправительственных организаций охватил период первых двух лет внедрения ПДЕСМ и поставил перед собой задачу изложить точку зрения, альтернативную Европейской комиссии<sup>201</sup>.

<sup>200</sup> Fruntasu, Iu. и Kovali, O. (ed.) (2006), *De la implementarea PAUEM la elaborarea de politici*, издание I, Кишинев, издательство Cartier.

<sup>201</sup> Консорциум «Euroforum» (2007), *Независимый доклад 13-ти представителей гражданского общества Республики Молдова (По случаю Доклада Еврокомиссии от 4 декабря 2006 г. и исполнения двух лет со дня подписания ПДЕСМ)*, 30 марта, [http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/raport\\_independent.doc](http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/raport_independent.doc).

## Глава V ПЕРСПЕКТИВЫ ОТНОШЕНИЙ МОЛДОВА-ЕС

---

Сообщение Европейской комиссии от 5 декабря 2007 года «Об усилении Европейской политики соседства» дало ответ, правда, на краткосрочный период, на вопрос, связанный с будущим отношений между ЕС и Молдовой<sup>202</sup>. В этом сообщении Еврокомиссия предложила План действий для Молдовы, наравне с аналогичными документами для Украины и Израиля, срок которых истекает в начале 2008 года, продлить (англ. *roll-over*) еще на один год.

Продление еще на один год срока внедрения ПДЕСМ свидетельствует о том, что ЕС воспринимает этот процесс как невыполненный полностью, в частности, в таких областях, как **соблюдение прав человека, свобода прессы, независимость юстиции, борьба с коррупцией и деловой климат**. Первые три представляют собой области, о которых ЕС заявил после заседания Совета по сотрудничеству ЕС-Молдова 19 июня 2007 года, что Молдове необходимо удвоить усилия по осуществлению реформ. Декабрьское предложение Еврокомиссии 2007 года о продлении срока можно рассматривать как признак того, что ЕС существенно не изменил в лучшую сторону своих оценок по поводу выполнения ПДЕСМ и в период с июня по ноябрь 2007 года.

В то же время, предложение ЕК о продлении сроков внедрения Планов действий для Украины и Израиля свиде-

---

<sup>202</sup> Европейская комиссия (2007), *Communication from the Commission A Strong European Neighbourhood Policy*, Brussels, 05/12/2007, COM(2007) 774 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_774\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf).

тельство о том, что изначальные ожидания и притязания, связанные с разработкой этих документов, оказались чересчур амбициозными. Таким образом, знаменитый тезис Хилла *capability-expectations gap*<sup>203</sup> о проводимой Европейским союзом внешней политике и политике безопасности становится все более действенным и в отношении ЕПС.

Перспективы отношений Молдовы с ЕС после февраля 2008 года нелегко спрогнозировать; более того, даже Брюссель пока не знает, как их сформулировать, в том числе потому, что Молдова тянет с выполнением «домашнего задания».

ПДЕСМ предусматривает, что в зависимости от выполнения пунктов Плана действий и развития отношений ЕС-Молдова в целом будет рассматриваться возможность новых договорных отношений. В то же время, совместная программа германского, португальского и словенского председательства Совета ЕС до середины 2008 года ничего не говорит об отношениях ЕС с Молдовой, тогда как в отношении Украины в программе подчеркивается необходимость завершения переговоров о «новом, консолидированном Соглашении о партнерстве и сотрудничестве»<sup>204</sup>. Маловероятно, что перспектива отношений между Молдовой и ЕС станет серьезной озабоченностью для Франции, которая будет исполнять мандат председателя Совета ЕС с июля по декабрь 2008 года.

Вместе с тем, доклад о консолидации ЕПС, подготовленный Германией во время председательства в Совете ЕС, предлагал «консолидированное соглашение» с Украиной, переговоры по которому начались в марте 2007 года, счи-

---

<sup>203</sup> Hill, C. (1993), 'The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role', *Journal of Common Market Studies*, 31(3), pp. 305-328.

<sup>204</sup> Совет ЕС (2006), *18-months Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies*, Brussels, 21 декабря, 17079/06, POLGEN 125, [http://www.eu2007.de/en/The\\_Council\\_Presidency/trio/index.html](http://www.eu2007.de/en/The_Council_Presidency/trio/index.html).

тать моделью для отношений ЕС с другими государствами, охваченными ЕПС<sup>205</sup>. Кроме того, резолюция ЕП о консолидации ЕПС, одобренная в октябре 2007 года, подтверждает свою рекомендацию от 12 июля 2007 года, согласно которой переговоры между ЕС и Украиной должны привести к заключению «договора об ассоциировании», который предполагал бы в том числе возможность присоединения к ЕС<sup>206</sup>. Резолюция ЕП рекомендовала применить такой же подход ЕС и в отношении Молдовы. Если будет дан ход одному из этих предложений, Молдова могла бы обсудить с ЕС договор, аналогичный тому, переговоры по которому ведутся с марта 2007 года с Украиной.

Каким бы ни был подход ЕС к Молдове в будущем, можно не сомневаться, что во взаимоотношениях между двумя сторонами произойдут перемены, особенно если иметь в виду, что в июле 2008 года завершается десятилетний период, предусмотренный для внедрения СПС. Первый вопрос, который возникает в этом плане, следующий: когда произойдут эти перемены? Так как СПС не был денонсирован ни одной из сторон за шесть месяцев до истечения установленного срока, его действие будет продлено еще на один год – до 1 июля 2009 года. До тех пор, возможно, Молдова и ЕС начнут все-таки переговоры об установлении новых рамок договорных отношений, что зависит от уровня выполнения ПДЕСМ в дополнительно отведенный период. Однако, в рамках институтов ЕС, в частности, в Совете министров

<sup>205</sup> Совет ЕС (2007), *Strengthening the European Neighbourhood Policy – Presidency Progress Report*, Brussels, 15 июня, 10874/07, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp\\_progress-report\\_presidency-june2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf).

<sup>206</sup> Европейский парламент (2007), *Report on strengthening the European Neighbourhood Policy (2007/2088(INI))*, A6-0414/2007, 15 ноября 2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0538+0+DOC+XML+V0//EN>.

есть официальные лица, которые считают, что дискуссии о будущих рамках отношений с Кишиневом необходимо соотнести с избирательными циклами в Молдове. Если эта идея утвердится, то начало переговоров по новым рамкам договорных отношений затянется в лучшем случае до парламентских выборов, которые состоятся в начале 2009 года.

Не умаляя значения фактора времени, главным остается все-таки вопрос о том, какое содержание привнесут грядущие изменения в отношении ЕС-Молдова. Как и в случае с первым вопросом, ответ, скорее, спрятан «в рукаве» молдавского руководства. Козырь это будет или простая шестерка – тоже зависит от него.

---

---

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

---

Первый общий вывод, который напрашивается в результате анализа выполнения ПДЕСМ в период с февраля 2005 – январь 2008 года, состоит в том, что прогресс в ходе внедрения этого документа не был равномерным: наиболее очевидные достижения отмечены по экономической составляющей плана. Второе обобщенное заключение: прогресс Молдовы был непостоянным как по политической, так и по экономической составляющим ПДЕСМ, рассмотренным отдельно друг от друга.

В области политики важный прогресс достигнут в таких областях, как взаимодействие Молдовы с СЕ; центральных органов власти с гражданским обществом и менеджмент границ, в значительной степени благодаря EUBAM.

Умеренный прогресс отмечен в следующих сферах: продвижение политического диалога с ЕС; сотрудничество в вопросах внешней политики и общей безопасности, учитывая присоединение Молдовы в целом к заявлениям ЕС в области внешней политики и общей безопасности; юстиции и внутренних дел – благодаря введению упрощенного режима выдачи виз и улучшению систем мониторинга миграционных потоков; борьба с антигуманным обращением, унижающим человеческое достоинство.

Еще один важный момент состоит в том, что прогресс в выполнении ПДЕСМ был неоднородным и по составляющим процесса реформ. Во всех политических областях ПДЕСМ отмечались значительные достижения в принятии

нового законодательства, чего нельзя сказать о их практическом применении. Этим в значительной степени объясняется тот факт, что на некоторых «деликатных» сегментах ПДЕСМ, таких как права человека, свобода СМИ, независимость юстиции и борьба с коррупцией, прогресс был незначительным или практически отсутствовал.

Обобщая ход выполнения ПДЕСМ с февраля 2005 по январь 2008 года, можно обозначить два временных сегмента, в которых реформы проводились различными темпами. С этой точки зрения, наибольший прогресс был достигнут до марта 2007 года. В связи с кампанией по местным выборам в июне 2007 года по некоторым направлениям ПДЕСМ был отмечен регресс. После некоторого периода, когда заседания парламента транслировались в прямом эфире на ТРМ, что значительно повысило уровень транспарентности законодательного органа и информирования широкой общественности, передача *live* пленарных заседаний парламента была необоснованным образом прекращена в преддверии избирательной кампании 2007 года. Этот и другие примеры, в частности, повышение избирательного порога, запрет на объединение партий в предвыборные блоки, невозможность имеющим двойное гражданство претендовать на ответственные должности, свидетельствуют о том, что формула «два шага вперед и шаг назад» оправдывает себя.

При проведении местных выборов 2007 года не удалось выявить ни одного сколько-нибудь значительного прогресса по сравнению с парламентскими выборами 2005 года. Серьезные опасения, высказанные по поводу избирательной кампании 2005 года, сохранились и на выборах 2007 года. С той лишь разницей, что на парламентских выборах нарушения были местами более грубые, тогда как в кампании по местным выборам 2007 года они были не столь тяжкими, но их было больше.

Учитывая медленные темпы проведения политических реформ в период местных выборов 2007 года и приближающуюся кампанию парламентских выборов 2009 года, есть мало поводов для оптимизма и надежд на более заметный прогресс в ближайшем будущем, особенно на таких «чувствительных» сегментах ПДЕСМ, как свобода СМИ, в первую очередь, и независимость юстиции – во вторую. Что касается этих областей, можно предположить, что центральные власти изберут «тактику мелких шагов», которая будет заключаться в осуществлении новых законодательных разработок и формальных процедур. Значительные достижения на указанных выше сегментах маловероятны, так как либерализация реформ в этих сферах пока все еще воспринимается как фактор, несущий в себе угрозу подрыва власти.

Экономическое развитие в этот период прошло под знаком «винного кризиса», на фоне которого темпы роста ВВП снизились с 7,5% в 2005 году до 3,3% в 2007. Экономический рост отмечен только в крупных городских зонах, тогда как в сельском хозяйстве зарегистрирована стагнация. Валовая добавленная стоимость в сельском хозяйстве снизилась, отрасль оказалась не в состоянии обеспечить увеличение доходов и снижение уровня бедности в сельской местности. Стратегии регионального развития материализовались пока лишь в программах и нормативных актах, экономический эффект которых не ощущается на фоне неудовлетворительного планирования и внедрения.

Роль валютных поступлений в поддержку экономического роста по-прежнему велика в условиях усилившегося риска их использования предпочтительно для потребления, неспособности местных компаний обеспечить внутренний спрос, обострения торгового дефицита и укрепления национальной валюты, что создает дополнительные проблемы для молдавских экспортеров.

Была принята Национальная стратегия развития, которая, с одной стороны, является продолжением политики, сформулированной в СЭРСУБ, с другой же – представляет первую такую попытку – предложить интегрированную концепцию развития Республики Молдова. Эта стратегия должна стать программным документом, платформой для объединения усилий местных, а также международных субъектов.

Отсутствие прогресса отмечено и в борьбе с бедностью. Несмотря на то, что реальная зарплата по экономике выросла в 2005-2007 гг. примерно на 32%, показатели бедности тоже немного повысились или в лучшем случае стагнировали, в основном за счет обострения бедности в сельской местности на фоне низкой продуктивности аграрного сектора и ограниченных возможностей населения найти работу. В этих условиях не удалось снизить уровень бедности детей и увеличить процент их охвата школой. Вместе с тем социальные реформы не сопровождаются пока более строгим финансовым планированием, в результате удается материализовать лишь 30-50% от запланированных мер. Значительным минусом является тот факт, что программы социального содействия по-прежнему отличаются серьезными недостатками в плане инклюзии и эксклюзии.

Деловой климат, на первый взгляд, улучшился благодаря принятию ряда законов и регуляторных стратегий, которые, однако, не функционируют так, как того ожидает бизнес-сообщество, что ограничивает привлечение иностранных инвестиций. Это не привело к увеличению доли малых и средних предприятий в общей статистике предприятий и в объеме доходов от продаж. В этой связи место Молдовы в международных рейтингах указывает на наличие трудностей в получении лицензий, большое число проверок, осуществляемых в том числе органами, полномочия которых являются спорными.

Важным достижением можно считать создание Национального агентства по защите конкуренции, работа которого, однако, не является транспарентной и эффективной, что значительно снижает позитивный заряд факта как такового. Недостатком является отсутствие прогресса в разработке и внедрении законодательства о государственной помощи.

В области внешней торговли достижения были неравномерными. На фоне тревожных явлений, таких, в частности, как обострение торгового дефицита, отношения с ЕС развивались в целом довольно плодотворно. Во-первых, европейский рынок стал главным пунктом назначения молдавского экспорта, несмотря на то, что значительную роль в этом сыграло присоединение Румынии и Болгарии к ЕС, а также ограничение торговли с Российской Федерацией в результате введенного последней эмбарго на импорт молдавской алкогольной продукции. Во-вторых, с марта 2008 года Республика Молдова будет пользоваться Автономными торговыми преференциями в отношениях с ЕС. Это указывает на значительные достижения Республики Молдова в реформировании таможни и обеспечении контроля происхождения экспортируемых товаров. Тем не менее в таможенной области есть серьезные недоработки. Наиболее медленный прогресс достигнут в таких сферах, как стандарты, технические регламентации и процедуры оценки соответствия и санитарные и фитосанитарные стандарты. Несмотря на то, что темпы развития в этих областях ускорились к концу 2007 – началу 2008 года, имеются серьезные пробелы. Выполнение в полном объеме мер, предусмотренных в этих сферах, является решающим фактором для того, чтобы Молдова смогла с максимальной для себя пользой освоить все преимущества режима асимметричной торговли с Евросоюзом.

Editura ARC  
str. G. Meniuc nr. 3, Chişinău, MD-2009, Republica Moldova  
Tel.: (+373 22) 73-36-19. Tel./ fax: (+373 22) 73-36-23  
E-mail: cedbirsamoldnet.md; info@arc.moldnet.md; www.edituraarc.md

Imprimat la F.E.-P. „Tipografia Centrală“,  
Chişinău, str. Florilor nr. 1  
Com. nr. 6594