

До настоящего времени уровень выполнения Дорожной карты по программе приоритетных реформ парламента и правительства равен 37,25%

Независимый аналитический центр «Expert-Grup», Ассоциация по демократии через участие «ADEPT» и Центр юридических ресурсов Молдовы при содействии ЮСАИД продолжают процесс мониторинга внедрения Дорожной карты по программе приоритетных реформ парламента и правительства на II полугодие 2017 года. Результаты мониторинга указывают на то, что до настоящего времени уровень выполнения обязательств равен 37,25%.

Наиболее значительный прогресс достигнут в сфере «Управление в банковско-финансовом секторе», где без недостатков было выполнено шесть из восьми запланированных действий. В сфере «Улучшение инвестиционного климата и деловой среды» также удалось добиться существенного прогресса. Так, из 10 запланированных действий 4 выполнены без недостатков, а 3 выполняются положительно. В то же время самый низкий уровень выполнения отмечается в следующих сферах: «Правосудие и борьба с коррупцией», «Сельское хозяйство и безопасность продовольствия» и «Социальные программы».

Ниже представляем основные результаты и поводы для беспокойства по каждой из сфер, включенных в Дорожную карту.

1. Реформа публичного управления

Основные результаты

- В декабре на правительственных заседаниях были утверждены регламенты об организации и деятельности: (i) Национального агентства общественного здоровья, созданного на базе Национального совета по оценке и аккредитованию в системе здравоохранения, Национального центра здоровья и территориальных центров общественного здоровья, (ii) Агентства по защите потребителей и надзору за рынком, (iii) Агентства по техническому надзору, созданного на базе Главной государственной инспекции по техническому надзору опасных производственных объектов, Государственной инспекции в строительстве со своими территориальными инспекциями и Государственной инспекции по геодезическому, техническому надзору и режиму. В то же время на сайте particip.gov.md для открытых консультаций разместили проект Регламента правительства и Регламента об организации и деятельности Агентства по инвестициям.
- На пленарном заседании парламента, которое состоялось 07.12.2017, во втором чтении приняли Закон об организации и деятельности Счетной палаты. Ко второму чтению в документ внесли многочисленные изменения и поправки, касающиеся терминологии, сферы деятельности, отношений Счетной палаты с парламентом и аудируемыми учреждениями и т. д. Новый закон призван укрепить независимость Счетной палаты и установить четкие и однозначные рамки ее функционирования.

Главные основания для беспокойства

- Ввиду отсутствия в открытом доступе информации относительно подведомственных министерствам органов, которые подлежат реорганизации, и относительно порядка осуществления реорганизации сохраняется неопределенность насчет сроков актуализации и утверждения регламентов об организации и деятельности соответствующих структур.

Стоит отметить, что в Дорожной карте в качестве сроков на этот счет был обозначен сентябрь. В то же время, поскольку не объявлены критерии, на основании которых разграничиваются категории функций административных органов, подлежащих реорганизации (в свою очередь такие критерии должны были вытекать из четкого видения, лежащего в основе реорганизации), существует убеждение, что все это проводится скорее с целью сократить публичные расходы, нежели с целью рационализировать и повысить эффективность процессов работы учреждений, соблюдая при этом принципы эффективного управления.

- Существует высокая вероятность того, что до конца года не будет одобрен проект постановления правительства об утверждении методологии расчета тарифов на услуги, оказываемые Агентством публичных услуг, и проекта постановления правительства об утверждении Номенклатуры услуг, оказываемых Агентством публичных услуг, и тарифов на них. Эти документы, хотя и разрабатываются, тем не менее, пока не были представлены для открытых консультаций.
- Из поправок, предложенных к проекту Закона об организации и деятельности Счетной палаты, не были исключены факторы вмешательства в деятельность этого учреждения. Таким образом, у парламента будет право на основании своего постановления потребовать проведения аудиторских миссий, дополнительно к уже запланированным Счетной палатой. Данная норма снижает риск политического вмешательства в деятельность Счетной палаты по сравнению с первоначальным предложением наделить подобным правом Постоянное бюро парламента, так как постановления будут приниматься на пленарном и открытом заседании. Вместе с тем, пока третье учреждение, в том числе парламента, будет пользоваться правом требовать проведения аудиторских миссий, дополнительно к уже запланированным Счетной палатой, будет сохраняться и риск подобного рода вмешательства.
- Другим основанием для беспокойства служит изменение сферы аудита Счетной палаты. Ко второму чтению было предусмотрено, что Счетная палата сможет проводить финансовый аудит только в государственных, муниципальных и коммерческих предприятиях, уставный капитал которых полностью либо, по меньшей мере, наполовину, принадлежит государству или административно-территориальной единице. Вместе с тем, в эту формулировку не включили предложение Комиссии по экономике, бюджету и финансам четко предусмотреть, что АО «Moldova – Gaz» тоже является субъектом внешнего публичного аудита. Таким образом, данное коммерческое предприятие не будет подлежать аудиту со стороны Счетной палаты.

2. Правосудие и борьба с коррупцией

Основные результаты

- Агентство по возмещению добытого преступным путем имущества (АВДППИ) остается в подчинении Национального центра по борьбе с коррупцией (НЦБК). 7 декабря 2017 года депутаты отказались от изменений, которые предполагали перевод АВДППИ в подчинение Государственной налоговой службы. Данное агентство было создано еще в марте 2017 года, оно уполномочено развивать потенциал и инструменты, которые необходимы для возмещения добытого преступным путем имущества в связи с коррупционными деяниями и отмыванием денег. Уже на протяжении многих месяцев учреждение так и не может начать свою деятельность, а его эффективность в 2017 году остается неопределенной. Рекомендуем парламенту как можно скорее обеспечить эффективность деятельности Агентства по возмещению добытого преступным путем имущества.
- Национальный орган по неподкупности (НОП) предпринял целый ряд подготовительных мер для того, чтобы запустить онлайн-систему подачи и проверки деклараций об имуществе и интересах, как то обучение лиц, которые будут собирать в публичных

учреждениях такие декларации, заполнять Электронный регистр субъектов декларирования, а затем выдавать электронные подписи и помогать субъектам декларирования заполнять декларации в режиме онлайн; разработка руководств по пользованию системой, рассчитанных для лиц, уполномоченных собирать декларации, и для субъектов декларирования. Регламент о методологии проверки деклараций о доходах и интересах еще не был утвержден, так как данное полномочие принадлежит председателю либо вице-председателю НОП, которых пока не назначили.

- Правительство утвердило тип электронной подписи и порядок ее выдачи субъектам декларирования, а также ответственные органы. В результате поправок в бюджет на 2017 год были выделены средства на выдачу электронных подписей, действительных в течение года (9.8 млн. леев). Эта сумма гораздо выше совокупных бюджетных расходов на услуги по оцифровке и обработке деклараций, поданных на бумажном носителе, за весь период деятельности НЦБК/НОП (2013-2017).

Главные основания для беспокойства

- Министерство юстиции еще не завершило доработку проекта закона № 428, который включает целесообразные и необходимые изменения относительно отбора и продвижения судей. Рекомендуем усовершенствовать законопроект, чтобы действительно обеспечить отбор и продвижение судей согласно заслугам, обеспечить прозрачность ВСМ путем указания числа голосов в его постановлениях, четко регламентировать случаи проведения закрытых заседаний, а также дополнить проект закона для того, чтобы обеспечить функциональную независимость Судебной инспекции;
- Министерство юстиции не инициировало новый законопроект, но при этом в проект № 428 тоже не включены нормы для упрощения и, соответственно, повышения эффективности механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Рекомендуем усовершенствовать проект закона № 428 или разработать новый проект закона о внесении изменений в Закон № 178 (о дисциплинарной ответственности судей) путем упрощения и, соответственно, повышения эффективности механизма привлечения судей к дисциплинарной ответственности;
- Парламент утвердил проект закона № 307, который предлагает ограничение обжалования постановлений ВСМ по дисциплинарным делам только процедурными аспектами, что противоречит ЕСПЧ;
- 27 ноября 2017 года Национальный центр по защите персональных данных (НЦЗПД) инициировал публичные консультации по проекту закона о режиме видеосредств. Некоторые нормы данного проекта вызывают серьезную обеспокоенность. Речь идет, в частности, об усложнении журналистской деятельности в результате того, что журналист будет обязан систематически запрашивать согласие субъекта данных, а также в результате запрета использовать видеосредства с помощью дронов, аэростатов или других технических и/или электронных средств в черте земель сельских/городских населенных пунктов. Юридический режим использования дронов или других воздушных технических средств еще не регламентируется на европейском пространстве, пока неясно, каким именно образом использование подобных средств может затрагивать личную жизнь и персональные данные. Рекомендуем НЦЗПД усовершенствовать проект с учетом значимых европейских стандартов.
- Затягивается утверждение парламентом в окончательном чтении закона о предупреждении отмывания денег и борьбе с финансированием терроризма, который призван перенести в отечественное законодательство Директиву ЕС 2015/849 и Стандарты ФАТФ. Антикоррупционная экспертиза проекта, проведенная НЦБК, выявила некоторые дискреционные и расплывчатые нормы. Кроме того, независимые эксперты обнаружили целый ряд неоднозначных толкований, а также недостатки, которые грозят уменьшить эффективность механизмов в области предупреждения отмывания денег и борьбы с финансированием терроризма. Хотя открытые слушания по законопроекту были организованы 13 июня 2017 года, до настоящего времени парламент не обнародовал

таблицу разногласий и окончательную версию проекта с внесенными в нее поправками. Поскольку парламент затянул с утверждением закона, НЦБК не смог утвердить ведомственные акты насчет применения закона.

- С запозданием идет процесс разработки и отраслевых антикоррупционных планов и публичных консультаций по ним. Пока только 4 отраслевых плана по борьбе с коррупцией из 9 намеченных вынесли на публичные консультации через веб-страницу www.particip.gov.md: речь идет о планах в области общественного порядка и общественной безопасности, в области охраны окружающей среды, в налоговой области и в таможенной области.

3. Основные права и свободы

Основные результаты

- После продлившегося несколько месяцев перерыва возобновилась работа по новой стратегии о развитии гражданского общества на 2017-2020 годы. Члены всех подгрупп встретились затем в декабре в ходе рабочих заседаний, чтобы предложить заключительные комментарии. 14 декабря 2017 года эксперт, который способствовал организации рабочих групп, направил представителям парламента заключительные комментарии. Рекомендуем парламенту до конца 2017 года утвердить заключительную версию Стратегии гражданского общества.
- Рабочая группа по усовершенствованию законодательства в области СМИ завершила доработку проектов нового Кодекса телевидения и радио (Кодекс аудиовизуальных медийных услуг Республики Молдова) и Стратегии развития масс-медиа (Концепция национальной политики развития масс-медиа в Республике Молдова в 2018-2025 годы). Проекты были представлены в ходе открытого рабочего заседания и опубликованы на веб-странице парламента, их предстоит доработать до 30 декабря 2017 года.

Главные основания для беспокойства

- Министерство юстиции обнародовало проект закона № 450 для усовершенствования правовых рамок в области равенства и недискриминации. Он однако не содержит целый ряд важных для данной сферы норм, которые были вначале предложены Советом по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (СПЛДОР). Рекомендуем усовершенствовать проект закона № 450, в том числе, включив в него полномочие СПЛДОР обращаться в Конституционный суд и непосредственно применять правонарушительные санкции;
- Национальный центр по защите персональных данных (НЦЗПД) представил на открытые консультации два проекта закона, которые предусматривают реформу НЦЗПД и изменение сопутствующих правовых рамок. Эта реформа вызывает немалую обеспокоенность, так как наделяет учреждение, отвечающее за обеспечение защиты персональных данных, очень широкими полномочиями, но при этом не обеспечивается система сдерживания в процессе контроля его деятельности (checks and balances). После опубликования промежуточного отчета не сообщалось о том, как изменялась ситуация этих проектов. Повторим рекомендацию пересмотреть проекты в строгом соответствии с европейскими стандартами и обеспечить до начала процедур регистрации законопроектов в парламенте проведение по ним широких консультаций с участием представителей органов власти, судебной системы, организаций гражданского общества и СМИ.

4. Управление в банковско-финансовом секторе

Основные результаты

- Утверждение Закона о деятельности банков – нормативного акта, который переносит в национальное законодательство самую новую и успешную практику, относящуюся к банковскому сектору. Документ предусматривает внедрение для отечественных банков положений III Базельского стандарта в области банковского лицензирования, регламентирования и надзора.
- Обеспечение необходимых юридических рамок для отчуждения акций, которыми владеют во многих банках и страховых обществах без соблюдения требований относительно качества акционеров. В этом смысле законодательные рамки, сопутствующие отчуждению акций, дополнили логичной процедурой продажи новых выпущенных акций, которая четко определяет критерии установления цены на акции, сроки продажи и условия их продления, а также порядок выплаты компенсаций бывшим акционерам.
- Укрепление нормативных рамок, относящихся к надзору внебанковского рынка, в результате утверждения Закона о небанковских кредитных организациях. Так, для компаний по микрофинансированию и лизинговых компаний предложен новый подход, в частности, относительно регулирования, предупреждения чрезмерных рисков, обеспечения стабильности данной деятельности и защиты потребителей.
- Продолжение выполнения обязательств, взятых в результате подписания Соглашения об ассоциации, а именно гармонизация общих национальных рамок финансовой отчетности с практикой ЕС. В этом смысле утверждены новый закон о бухгалтерском учете и новый закон об аудите финансовых ситуаций.

Главные основания для беспокойства

- Процесс отчуждения акций, которыми владеют без соблюдения требований о качестве акционеров, предусматривает участие государства и государственных средств в процессе управления некоторыми частными банками. В этом смысле наряду с легализацией процедуры продажи новых выпущенных акций другой проект закона предусматривает право государства приобрести на определенный срок акции, которыми владеют в банках системного значения, с их последующей продажей стратегическому инвестору. В подобных условиях юридические и финансовые риски, сопутствующие возможным спорам и тяжбам, полностью берет на себя государство Республика Молдова.
- Расследование банковской кражи происходит медленно, без должной прозрачности и не приносит каких-либо ясных результатов. Возвращение украденных средств происходит только одном направлении – ликвидация трех банков и продажа принадлежащих им активов. Вместе с тем, в открытом доступе не существует каких-либо сведений о деятельности межинституциональной платформы по мониторингу и контролю государства над расследованием банковской кражи (встречи, решения либо результаты).
- Поправки, предложенные в Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс или Кодекс о правонарушении ставят под сомнение желание привлечь к ответственности виновных за совершение банковских краж. Так, предложено новое основание для освобождения от уголовной ответственности за ряд преступлений, в том числе за преступления, касающиеся рынка ценных бумаг, ценных бумаг, нарушения прав акционеров и конкуренции. А ведь как раз именно эти преступления совершались в процессе недружественного поглощения («рейдерского захвата»), совершенного в 2010-2013 годы, и привели в банковский сектор непрозрачных акционеров, которые потом, в свою очередь, способствовали совершению банковской кражи.

5. Улучшение инвестиционного климата и деловой среды

Основные результаты

- Утверждение Закона № 396 об энергетике (21 сентября 2017 года), цель которого – укрепить финансовую и функциональную автономию энергорегулятора (НАРЭ).

- Доработка проекта закона, который пересматривает принятый в 2010 году Закон об энергоэффективности, призвана улучшить снабжение энергией, добиться долгосрочного развития производства энергии, придать импульс рынку энергетических услуг и смягчить неблагоприятное воздействие на окружающую среду.

Главные основания для беспокойства

- Институциональная реформа в области государственного контроля предпринимательской деятельности началась с изменения рамочного закона (в сентябре 2016 года). Вместе с тем, процесс гармонизации всех правовых рамок с новыми нормами, которые касаются регулирования контрольной деятельности целого ряда структур, не был завершен. Наряду с этим, хотя нормативные рамки насчет создания, реорганизации или оптимизации данных структур утвердили, предстоит прилагать последовательные усилия для разработки и ряда нормативных актов (новых регламентов/положений) или других нормативных актов, регламентирующих их деятельность. Таким образом, важно, чтобы на данном этапе нормы, включенные в новые акты, не искажали цели, которые были обозначены в результате утверждения поправок к законодательным рамкам, и не противоречили им.
- Проект нового закона об энергетической эффективности содержит некоторые нормы, которые могут идти в ущерб конечным потребителям. Так, операторы рынка смогут частично покрыть свои расходы, связанные с осуществлением мер по сокращению энергопотребления, за счет увеличения тарифов для конечных потребителей при распределении электрической энергии и природного газа.
- Сохраняется неопределенность относительно отбора компании, которая будет прокладывать газопровод Унгень-Кишинэу. Центральные власти не спешат уточнять, какой именно вариант они выберут для строительства трубопровода Унгень-Кишинэу: 1) использование ресурсов, полученных от приватизации предприятия «Vestmoldtransgaz»; 2) срочное освоение займа от ЕБРР и Европейского инвестиционного банка; или 3) некий смешанный вариант.

6. Сельское хозяйство и безопасность продовольствия

Основные результаты

- На состоявшемся 20 декабря 2017 года заседании правительства была утверждена «Стратегия о безопасности продуктов питания на 2018-2022 годы». Цель Стратегии – добиться высокой степени защиты потребителей за счет гарантирования безопасности продуктов питания, а также обеспечить повышенный доступ отечественных продовольственных продуктов на различные внешние рынки.
- «Проект закона о субпродуктах животного происхождения и производных продуктах, не предназначенных для употребления человеком» продолжает оставаться на этапе открытых консультаций. Цель документа – уменьшить риски, с которыми могут быть сопряжены для здоровья людей или животных субпродукты животного происхождения, не предназначенные для употребления человеком.

Главные основания для беспокойства

- В Дорожной карте были обозначены нереалистичные временные сроки для разработки «Проекта закона о субпродуктах животного происхождения и производных продуктах, не предназначенных для употребления человеком», следовательно, действие осуществляется с отставанием от установленных сроков.

7. Образование, культура, наука

Основные результаты

- Утверждение Закона о музеях, который предусматривает гармонизацию профильного законодательства с нормами относительно защиты культурного достояния. Закон регламентирует классификацию и аккредитацию музеев, полномочия местных органов власти I и II уровней в соответствующей сфере.
- Изменения и дополнения в Кодекс о науке и инновациях и Кодекс об образовании были внесены для того, чтобы передать все научные учреждения Академии наук в ведение Министерства просвещения. Обеспечение нового порядка управления и финансирования сферы исследований и инноваций призвано обеспечить возможности для существенного увеличения субсидий на финансирование исследовательских проектов. Закон вступит в силу 20 февраля 2018 года.
- Разработка проектов постановлений о создании агентств по внедрению изменений Кодекса о науке и инновациях была подтверждена Центром внедрения реформ. Национальное агентство по исследованиям и развитию (НАИР) будет отвечать за оценку проектных предложений, выдвигаемых исследователями. К Национальному агентству по обеспечению качества в образовании и исследованиях (НАОКОИ) перейдут полномочия Национального агентства по обеспечению качества в профессиональном образовании, Национальной школьной инспекции и Национального совета по аккредитации и аттестации.
- Утверждение правительственного постановления о Национальной рамке квалификаций Республики Молдова нацелено на создание единой системы признания и организации на национальном уровне квалификаций на рынке труда, как это предусматривается обязательствами Республики Молдова, взятыми в результате присоединения страны к Болонскому процессу. К главным задачам относятся: обеспечение взаимодействия между рынком образовательных услуг и рынком труда; модернизация системы профессиональной подготовки; упрощение мобильности рабочей силы и повышение ее конкурентоспособности.

Главные основания для беспокойства

- Изменения и дополнения в Кодекс о науке и инновациях и Кодекс об образовании внесли без учета норм законодательства относительно прозрачности процесса принятия решений. Проекты разработали еще в 2016 году с участием экспертов Академии наук Молдовы (АНМ), однако окончательный вариант, представленный правительством и утвержденный парламентом, значительно изменили, но при этом не соблюдались правовые нормы, связанные с проведением консультаций с соответствующими учреждениями, и процедуры принятия решений. Издаваемый АНМ журнал «Akademos» и открытые письма, которые члены АНМ направили ответственным должностным лицам, свидетельствует о существующей тревоге насчет того, что «серьезным последствием данного документа станет распад Академии наук Молдовы – высшего научного форума страны и, как следствие, произойдут ее разупрочнение и фактическая ликвидация... Лишение Академии ее научных институтов и их распределение министерством и вузам – деструктивный акт, который нанесет ущерб научной деятельности и, как следствие, обернется их расформированием».
- Правительству не удалось утвердить постановление о создании агентств по внедрению изменений в Кодекс о науке и инновациях в сроки, предусмотренные Дорожной картой.

8. Социальные программы

Основные результаты

- 1 декабря 2017 года парламент принял в первом чтении «Проект закона о некоторых мерах по внедрению Государственной программы «Prima casă». Закон утвердили в связи с необходимостью упростить доступ физических лиц, в частности молодых семей, к приобретению жилья с помощью кредитов, которые частично гарантируются государством.

Главные основания для беспокойства

- Проблематичными в плане внедрения Программы «Prima casă» («Первое жилье») представляются процентные ставки, которые будут применяться и которые являются достаточно высокими. Это обусловлено отсутствием дешевых и долгосрочных ресурсов в молдавских леях и нестабильностью процентных ставок по ним. Данная проблема еще больше усугубляется из-за низкого уровня доходов населения.

Независимый аналитический центр «Expert-Grup», Ассоциация по демократии через участие «ADEPT» и Центр юридических ресурсов Молдовы при содействии ЮСАИД продолжают тщательный мониторинг приоритетных реформ, а в начале будущего года в ходе открытого мероприятия будет представлен окончательный отчет о мониторинге Дорожной карты.