



Eastern Europe Studies Centre

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД УКРАИНОЙ И МОЛДОВОЙ НА ПУТИ В ЕС

КАК СОВЛАДАТЬ С ПОЛИТИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТЬЮ,  
УСИЛИТЬ РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И  
ВОСПОЛЬЗОВАТЬСЯ ОПЫТОМ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНО-  
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

**Автор-составитель**  
Довиле Шуките

**Авторы**  
Виктория Букэтару  
Симонас Чяпенас  
Геннадий Максак  
Светлана Рогов  
Юрий Вдовенко

Ноябрь 2015 г.

Project Funded by the  
European Union



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*







Eastern Europe Studies Centre

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД УКРАИНОЙ И МОЛДОВОЙ НА ПУТИ В ЕС

КАК СОВЛАДАТЬ С ПОЛИТИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТЬЮ,  
УСИЛИТЬ РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И  
ВОСПОЛЬЗОВАТЬСЯ ОПЫТОМ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНО-  
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

**Автор-составитель**

Довиле Шуките

**Авторы**

Виктория Букэтару

Симонас Чяпенас

Геннадий Максак

Светлана Рогов

Юрий Вдовенко

**Ноябрь 2015 г.**

Project Funded by the  
European Union



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Это исследование – результат проекта «Усиление потенциала молдавских и украинских НПО по оценке экономического воздействия политически мотивированных действий». Проект реализован благодаря механизму перераспределения грантов Форума гражданского общества «Восточного партнёрства», созданному при поддержке Европейского Союза и Национального фонда поддержки демократии США. Целью проекта является усиление экспертных знаний в сфере экономики у представителей организаций гражданского общества Молдовы и Украины и предоставление доступа к опыту политической и экономической трансформации стран Центрально-Восточной Европы. Это делается для того, чтобы повысить уровень диалога между властями и гражданским обществом в ходе реализации двумя вышеназванными странами Соглашений об ассоциации с ЕС, в том числе – Соглашений об углублённой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (СУВЗСТ).

Исследование основывается на результатах трех ознакомительных поездок в Литву, Молдову и Украину, в ходе которых проводились многочисленные встречи и интервью с представителями правящих кругов, дипломатами, экспертами от гражданского общества, членами делового сообщества. Всем этим профессионалам авторы книги выражают благодарность за высказанные советы, экспертные знания и мнения. На реализацию реформ в Молдове и Украине направлен огромный объем энергии, и мы, в свою очередь, надеемся, что результаты этой работы внесут положительный вклад в чрезвычайно важные процессы преобразований, которые идут как в Молдове, так и в Украине.

© Центр исследований Восточной Европы  
Полесский фонд международных и региональных исследований  
Ассоциация внешней политики Молдовы  
Все права защищены.

Ноябрь 2015 г.

ISBN 978-609-95488-7-6

Данное издание опубликовано с помощью Европейского Союза. Всю ответственность за содержание публикации несут авторы, и она никоим образом не может считаться отражением официальной позиции Европейского Союза.

## **СОДЕРЖАНИЕ**

**Вступление V**

**Особенности развития торговой политики Украины в условиях усиленных политических рисков 7**

**Влияние внутренней политической обстановки на повестку дня ассоциации между Молдовой и ЕС на примере СУВЗСТ 18**

**Опыт стран Центрально-Восточной Европы, имеющий ключевое значение для Украины и Молдовы: пример Литвы 27**

**Выводы и рекомендации 37**

**Сведения об авторах 40**

**Сведения о партнёрах 42**



## ВСТУПЛЕНИЕ

В конце прошлого века страны Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ)<sup>1</sup> пережили крупнейшую экономическую и политическую трансформацию: из экономики плановой – в рыночную, из политического однопартийного режима авторитарного характера – в режим многопартийный. В отличие от этих стран, достижения других постсоветских государств выглядят скромнее. Некоторые из них, такие как Молдова и Украина, хотя уже и избрали для себя путь к евроинтеграции, по-прежнему сталкиваются с огромными экономическими и политическими вызовами. Как им преодолеть нехватку свободной и справедливой рыночной конкуренции, ограничить власть олигархов, побороть коррупцию, обеспечить соблюдение верховенства права?

Несмотря на усилия, прилагаемые Европейским Союзом и другими западными структурами для поддержки гражданского общества и продвижения демократических процессов, поставленные цели, в частности, по построению прозрачных политических институтов либо эффективной судебной системы, остаются далеки от выполнения. К тому же, ситуация ухудшилась из-за того, что права на влияние в регионе опять начала предъявлять Россия, вернувшаяся к своим геополитическим играм. Могут ли политические деятели и НПО воспользоваться опытом «истории успеха» стран ЦВЕ, уже вступивших в ЕС?

В начале 1990-х, с распадом Советского Союза и началом величайших политически-экономических трансформаций, в истории этих стран началась новая глава. Предпосылкой к переменам стало введение новых правил. Конечно же, в некоторых странах правящим кругам удалось необходимые реформы осуществить удачнее, чем в других. Для успешной демократизации определяющими считаются два ключевых фактора: во-первых, постоянное идеологическое обновление власти на ранней стадии, а во-вторых, решительная настроенность на своевременное принятие и внедрение в жизнь рыночных реформ.

После настолько существенных политических и экономических трансформаций бывшая элита прилагает все усилия, чтобы удержаться на политической сцене. Нередко в ходе подобных преобразований формируются благоприятные условия для коррупции, купли-продажи политического влияния, возникновения олигархов. Гражданское общество и СМИ только начинают развиваться, поэтому уследить за действиями правительства и противостоять коррупционным процессам они не в состоянии. Поэтому, чтобы избежать концентрации власти и ресурсов в руках ограниченной группы избранных, на

---

<sup>1</sup> Авторами страны *Центрально-Восточной Европы* определяются как 8 государств, вступивших в Европейский Союз в 2004 году: Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония.

начальных стадиях демократизации необходима частая смена правительств, что в будущем даст более высокое качество управления.<sup>2</sup>

Кроме частой передачи власти из рук в руки, для обеспечения высокого качества управления также требуется наличие у власти предрасполагающих чёткого стратегического плана и раннего внедрения реформ. В понятие реформ входит разработка и принятие законопроектов, полное обновление законодательства, создание работоспособных институтов.<sup>3</sup> В первые годы после начала преобразований общество, как правило, готово к тому, чтобы «затянуть пояса» и поддержать осуществление реформ, зачастую болезненных. Но по мере замедления темпа реформ, если с внедрением новых законов возникают трудности, а положительных изменений не наблюдается, люди начинают терять надежду и доверие к правительству. Если из-за этого будет утрачен импульс к системным переменам, для страны это может иметь катастрофические последствия.

В разных странах бывшего коммунистического блока трансформации приводили к разным результатам. В то время, как переход стран Балтии к демократии был успешным, Украина и Молдова столкнулись с явными препятствиями. Основной причиной низкого темпа реформ в Молдове и Украине стало то, что в течение первых нескольких лет независимости реальной смены власти ни в одной из этих стран не было.<sup>4</sup> Во власти под новыми партийными этикетками оставалась старая коммунистическая элита. Затягивалась реализация экономических и институциональных реформ, не создавалась новая законодательная база, вовремя не вводились в действие новые законы.

К примеру, в Молдове на ранней стадии преобразований власть несколько раз менялась, но эти перемены не носили идеологического характера, т.к. на тот момент в стране не возникли новые лидеры, выступающие за реформы и сближение с Западом. На протяжении первых пяти лет независимости в стране было сформировано четыре кабинета министров, но первые демократические выборы прошли только в 1994 году.<sup>5</sup> К тому же, победители – Аграрная партия Молдовы (PDAM) – в большинстве своем были представителями бывшей коммунистической элиты, к переменам относились

---

<sup>2</sup> **Бранко Миланович, Карла Хофф и Шейл Хоровитц**, «Смена правительств как ограничение на инвестиции во влияние: доказательства на примерах посткоммунистической трансформации», «Economics & Politics», Том 22, выпуск 33, стр. 329-361, ноябрь 2010 г. (Branko Milanovic, Karla Hoff, & Shale Horowitz, “Turnover in Power as a Restraint on Investing in Influence: Evidence from the Postcommunist Transition”, *Economics & Politics*, Volume 22, Issue 33, pages 329–361, November 2010), DOI: 10.1111/j.1468-0343.2010.00365.x.

<sup>3</sup> Ян Свейнар, «Стратегии роста: Центрально-Восточная Европа», Центр международной политики, Школа публичной политики им. Дж.Р.Форда, Мичиганский университет, 2006 (Jan Svejnar, “Strategies for Growth: Central and Eastern Europe”, International Policy Center, Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan, 2006), <http://ipc.umich.edu/policy-briefs/pdfs/ipc-pb-1-growth-strategies-central-eastern-europe.pdf>.

<sup>4</sup> Сара Витмор, «Государственное строительство в Украине: украинский парламент, 1990-2003» (Sarah Whitmore, “State-Building in Ukraine: The Ukrainian Parliament, 1990-2003”), RoutledgeCurzon, 2004; **Vladimir Solonari**, «Политическая экономия Молдовы», Молдавский государственный университет, доклад на Люцернской конференции инициативы СНГ-7, 20-22 января 2003 г. (Vladimir Solonari, “The Political Economy of Moldova”, State University of Moldova, paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20-22, 2003), <http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/SOLONA-6.PDF>.

<sup>5</sup> **Liubomir Chiriac, Igor Munteanu, Victor Popa, & Victor Mocanu**, «Местное управление в Молдове, гл. 7» (Liubomir Chiriac, Igor Munteanu, Victor Popa, & Victor Mocanu, “Local Government in Moldova, Ch. 7”), в: Emilia Kandeва, «Стабилизация местного управления», Институт открытого общества, Будапешт, 2001 (“Stabilization of Local Governments”, Open Society Institute, Budapest, 2001).



настороженно и, соответственно, реальных реформ не проводили. Хотя в 1992 году и были начаты некоторые рыночные преобразования, государство оставило за собой возможность вмешиваться в частный сектор и сохранило основное влияние в управлении экономическими активами страны. В результате того, что контроль над системой до конца 1990-х удерживали бывшие коммунистические чиновники, никаких системных реформ в этот период и не было проведено.

И Молдова, и Украина сталкиваются со схожими проблемами – в обеих странах существенно не хватает экономической свободы, качественного управления и верховенства права. В Украине, как и в Молдове, после обретения независимости во власти осталась прежняя советская элита.<sup>6</sup> Это привело к тому, что государственные активы попали в руки узкой группы людей. Правительства сменяли друг друга, но из-за недостатка политической ответственности серьёзные реформы так и не начались до 1995 года, когда в обеих странах был дан старт программам по приватизации. На сегодняшний день все ещё значительную роль в экономике этих стран играют государственные предприятия. Приватизированные же нередко попадали в руки олигархов. Таким образом, нынешняя ситуация в Украине и Молдове, как минимум, частично обусловлена недостатком последовательных идеологических изменений во власти и отсутствием политической воли к реформированию системы.

У некоторых стран Центрально-Восточной Европы – таких, как Литва – опыт радикально иной. С самого начала независимости во власти страны происходили постоянные идеологические изменения, что наряду с реализацией и внедрением в жизнь необходимых правовых, институциональных и экономических реформ создало условия для укоренения верховенства права. К тому же, политическая и экономическая элита, как и общество в целом, всегда видела перед собой чёткую цель – членство в НАТО и в ЕС. Однако это отличие вовсе не означает, что Украине и Молдове нечему поучиться у Литвы или других более благополучных посткоммунистических стран. Сходств, на самом деле, тоже предостаточно, начиная от общего советского прошлого и заканчивая ходом трансформации (как экономической, так и политической), а также не забывая о процессах формирования национальной идентичности.

На сегодняшний день как украинское, так и молдавское общество стало более открытым, более европейским и по своим убеждениям – более западным. Кажется, Украина и Молдова определились в пользу европейского выбора – обе страны подписали соглашения об ассоциации, в том числе и Соглашение об углублённой и всеобъемлющей зоне свободной торговли с ЕС (СУВЗСТ), и приступили к внедрению стандартов ЕС, повышению требований к качеству, улучшению бизнес-климата, внесению поправок в законодательство. Несмотря на то, что Украина начало реализации СУВЗСТ перенесла на январь 2016 года (в отличие от Молдовы, которая процесс реализации уже успешно начала), обе страны идут по пути развития экономики за счёт создания более открытой, прозрачной системы.

В процессе построения любой государственности важным звеном является гражданское общество. Но может ли оно помочь Украине и Молдове преодолеть испытания, которые стоят перед ними? По убеждению авторов исследования, общественным организациям следует брать на себя более значимую роль не только в отслеживании (мониторинге)

---

<sup>6</sup> Сара Витмор, «Государственное строительство в Украине: украинский парламент, 1990-2003», RoutledgeCurzon, 2004.

политических процессов, но и активнее вовлекаясь в реализацию реформ, консультируя, делясь экспертными знаниями с властями, представителями бизнеса и с обществом в целом. Тем не менее, пока что вопрос, каким образом усилить гражданское общество этих стран с тем, чтобы оно смогло играть более активную роль и доносить свою позицию, остается открытым.

## **УКРАИНА**

### **ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ УСИЛЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ РИСКОВ**

Основные вызовы:

- Российская агрессия, которая приводит к задержкам в реализации СУВЗСТ, оттоку внешних инвестиций и капитала из Украины, закрытию для украинских товаров российского рынка.
- Зависимость от международной финансовой помощи при отсутствии политической воли к дальнейшему продвижению антикоррупционных мер, деолигархизации, демонополизации, налоговых реформ.
- Низкие институциональные мощности, в том числе недостаточная работа по информированию делового сообщества и общества вообще о СУВЗСТ и о возможностях, которые оно дает для экспорта.
- Требуется усиление реформаторских кругов путём завершения подготовки и принятия закона о государственной службе, а также содействия более плотному сотрудничеству между госструктурами и гражданским обществом.

#### **1. Политический контекст**

Экономическое развитие Украины, выбор той или иной модели построения экономики, с первых лет независимости пребывало под сильным влиянием корпоративных интересов политических элит, пребывающих при власти, которые редко совпадали с объективными географическими или цивилизационными критериями. Европейская экономическая интеграция также была поставлена в зависимость от динамики и направленности политических процессов, что, в конце концов, привело к глубочайшему политическому и экономическому кризису в стране, аннексии и оккупации части суверенной территории Российской Федерацией в 2014 году.

В этом контексте примечательно, что Украина в 2007 году первой начала переговоры относительно нового углублённого соглашения с ЕС, которое должно было прийти на смену Соглашению о партнёрстве и сотрудничестве, где зона свободной торговли была неотъемлемой частью. В 2012 году Украина парафировала Соглашение об ассоциации, однако вопрос подписания был европейской стороной отложен ввиду внутривнутриполитического кризиса в стране, связанного с низким исполнением реформистских обязательств Киева и процветанием избирательного правосудия во время президентства Виктора Януковича. Даже косметические изменения в выполнении обязательств украинской стороной могли сделать возможным подписание нового

документа на Саммите «Восточного партнёрства» в Вильнюсе в ноябре 2013 года. Но под давлением России украинское правительство Н. Азарова приняло решение о нецелесообразности подписания Соглашения, что спровоцировало массовые общественные протесты против власти. Трагическое противостояние привело к бегству Виктора Януковича и его команды из страны и смене политической элиты.

Острым политическим кризисом внутри Украины воспользовался В. Путин, проведший в марте 2014 года специальную операцию по аннексии Крыма, обеспечивший захват части территории Донбасса представителями пророссийских террористических группировок и частями регулярной армии РФ.

В качестве моральной поддержки новой украинской власти ЕС подписал политическую часть Соглашения об ассоциации с Украиной в марте, а в полном объёме в июне 2014 года. После ратификации Соглашения в Верховной Раде Украины Европейский Парламент одобрил его временное введение в действие до момента полной ратификации всеми сторонами. Также в одностороннем порядке ЕС принял решение о предоставлении Украине режима Автономных торговых преференций до ноября 2014 года, когда должна была начать действовать полная (углублённая) и всеобъемлющая зона свободной торговли.

Под давлением России введение в действие раздела Соглашения о зоне свободной торговли было отложено до 1 января 2016 года, и ЕС продлил действие преференционного режима.

## **2. Экономический контекст**

Необходимо отметить, что старт политики «Восточного партнёрства» пришелся на кризисный 2008 год. Для Украины глобальный финансовый кризис нашел свое отражение в падении ключевых экономических показателей и финансовых проблемах ведущих банков. В частности, ВВП в долларовом эквиваленте сократился на треть, промышленное производство на 25%, цены на недвижимость снизились на четверть, отрицательное сальдо внешней торговли составило около 10 млрд долларов США, а также двукратно ускорился отток иностранных инвестиций. Преодоление негативных макроэкономических тенденций потребовало привлечения внешней поддержки, которая была реализована в виде открытия кредитной программы МВФ в размере 16,5 млрд долларов США. В результате внешний долг Украины превысил 100 млрд долларов.

По оценкам многих экспертов, преодолеть последствия финансового кризиса 2008-2009 гг. Украина так и не смогла полностью до нового витка кризиса, который начался уже в конце 2013 г. Государственный долг Украины превысил уровень 70% ВВП в 2014 году, в то время как в 2013 году он составлял около 40% размера ВВП. И хотя негативное сальдо торгового баланса уменьшилось с 8,7% ВВП (2013 г.) до 4% (2014 г.), учитывая уменьшения объёмов импорта в 2014 г., громадный отток капитала и платежи за российский газ свели к минимуму позитивный эффект. В результате, золотовалютные резервы уменьшились на 60% и достигли критического уровня 6,2 млрд евро. Благодаря внешней программе финансовой поддержки под эгидой МВФ в размере 7 млрд евро, ЕС предоставил в 2014 г. заимствований на сумму 1,36 млрд евро и предоставил 250 млн евро в форме прямой бюджетной поддержки в рамках программы институционального развития<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Имплементация Европейской политики соседства в Украине. Прогресс в 2014 году и рекомендации к действию / Рабочий документ Объединенного штаба, 25 марта 2015 года (Implementation of the European Neighborhood Policy in Ukraine. Progress in 2014 and recommendations for actions /JOINT STAFF WORKING DOCUMENT, 25 march 2015), [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report-2015\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/ukraine-enp-report-2015_en.pdf)

В 2015 году украинским властям удалось избежать дефолта путём реструктуризации внешних долговых обязательств (за исключением российского кредита в размере 3 млрд долларов США, который был получен предыдущей властью после отказа от евроинтеграционного вектора внешней политики). Впрочем, успешность данной реструктуризации остается вопросом дискуссий в экспертных сообществах, политикуме и информационном пространстве в плане выгодности для Украины условий, согласованных с внешними кредиторами.

Украинский экспорт, составляющий почти половину ВВП, также оказался в глубочайшем кризисе. На формирование негативных трендов торговой политики Украины в 2014-2015 гг. влияли следующие факторы:

- Внешняя военная агрессия России, оккупация части восточных территорий Украины и аннексия Крыма;
- Ухудшение экономической ситуации для традиционных украинских экспортных позиций на мировых и региональных рынках, в том числе и в странах ЕС, как результат введенных санкций против России, ответных торговых эмбарго со стороны Российской Федерации;
- Кризисные процессы внутри ЕС, связанные с экономической ситуацией в Греции;
- Отток иностранных инвестиций и капитала из Украины как следствие военных действий в восточной части страны, увеличения рисков экономического характера;
- Закрытие российского рынка для Украины вследствие экономических санкций украинского правительства против России, торговых барьеров с российской стороны относительно ряда украинских товаров.
- Медленный и болезненный процесс реформирования экономической сферы в Украине;
- Макроэкономическая дестабилизация в стране, резкая девальвация национальной валюты в Украине, и, как следствие, подорожание импортного сырья и комплектующих для части украинских экспортеров.

В целом, в 2014 году общий экспорт из Украины снизился на 23,5%. В ЕС Украина экспортировала на сумму 17 млрд евро, что на 1,5% больше чем в 2013 году. В 2015 году наблюдается снижение украинского экспорта в страны ЕС. В первом полугодии он уменьшился почти на 35% в сравнении с аналогичным периодом 2014 года и составлял в денежном исчислении 6 млрд евро. Наличие режима автономных преференций позволило замедлить темпы падения экспорта в ЕС на фоне общего спада экспортных возможностей Украины. Как и в 2014 году, в первом полугодии ЕС удерживал лидерские позиции как торговый партнёр Украины с 37,5% внешнеторгового товарооборота. Экспорт в Россию снизился на 60%, в целом в страны СНГ – на 54% в 2015 году.

### **3. Текущая ситуация в Украине в сфере реализации торговой политики**

На сегодняшний день Кабинет Министров Украины при поддержке Верховной Рады Украины и Президента Украины сосредотачивают свою деятельность на следующих направлениях формирования новой торговой политики и инвестиционного климата в Украине:

- мероприятия по подготовке к введению зоны свободной торговли с ЕС (гармонизация украинского законодательства, реализация подготовительных мероприятий к введению ПВЗСТ с ЕС, дальнейшая либерализация торговли с ЕС, проведение информационно-разъяснительной работы среди представителей бизнеса);
- макроэкономическая стабилизация в стране, укрепление национальной валюты;

- реализация комплексного пакета экономических реформ в Украине
- подготовка новой экспортной стратегии Украины в контексте реализации целей глобальной Стратегии «Украина 2020»;
- создание необходимой институциональной базы для продвижения экспорта на внешние рынки, защиты экспортеров;
- развитие малого и среднего бизнеса как основного двигателя экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью;
- дерегуляция, переход от контроля до продвижения бизнеса, реформирование системы контрольных органов;
- привлечение и реализация международных программ, направленных на усиление экспортного потенциала и бизнес-климата в Украине;

Однако для успешного реформирования торговой политики Украины, создания привлекательного инвестиционного климата в стране необходимо получить прогресс на пяти взаимосвязанных уровнях: политическая воля, стратегическое мышление, институциональный потенциал, активная вовлеченность гражданского общества, достаточная международная поддержка.

### **3.1. Политическая воля**

На данный момент при власти в Украине находится наиболее проевропейская политическая элита, активно продвигающая повестку дня реформ в Украине. В мае 2014 года П. Порошенко был избран на пост Президента Украины с предложениями чётких планов подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, проведения радикальных реформ в Украине. Политические партии, сформировавшие большинство в парламенте в результате досрочных выборов, в ноябре 2014 года в Коалиционном соглашении чётко указали ориентированность на проведение глубоких экономических реформ в Украине, обеспечение ускоренного экономического роста, содействие выходу на внешние рынки и развитию международной кооперации. На основе соглашения была принята правительственная программа, ориентированная на выполнение поставленных обязательств.

К разряду политической воли нужно отнести и решение о привлечении в правительство иностранных граждан, которые имеют опыт эффективного менеджмента в экономической сфере: министр финансов Наталия Ярьсько (США) и министр экономического развития и торговли Айварас Абромавичус (Литва).

### **3.2. Стратегическое мышление**

Как уже было отмечено, вопросы улучшения торговой политики Украины, гармонизации законодательства с ЕС прописаны в таких основополагающих для законодательной и исполнительной властей документах как коалиционное соглашение и программа правительства.

В сентябре 2014 г. был принят План имплементации Соглашения об ассоциации на 2014-2017 гг.

В декабре 2014 года Президентом П. Порошенко была представлена Стратегия устойчивого развития «Украина 2020», которая предусматривает реализацию 62 реформ и программ, в том числе и направлении социально-экономического развития Украины (более 20 реформ и программ)<sup>8</sup>. Для реализации задач была принята правительственная программа по имплементации Стратегии. В ходе имплементации в августе 2015 года правительство приступило к разработке Национальной экспортной стратегии до 2020 года. Также уже подготовлен проект Программы развития малого и среднего бизнеса до 2020 года.

<sup>8</sup> Указ Президента України "Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020", Офіційний веб-портал Верховної Ради України, доступ - <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

### **3.3. Институциональный потенциал**

С целью реализации повестки дня реформ Президентом Украины был создан Национальный совет реформ, который взял на себя координационную деятельность. В контексте европейской интеграции в 2014 г. был создан Правительственный офис европейской интеграции, а в министерствах, ответственных за выполнение Плана имплементации СА, созданы должности заместителей министров по вопросам европейской интеграции.

В правительстве непосредственно за реализацию торговой политики отвечает Министерство экономического развития и торговли Украины (МЭРТ). Министерство отвечает за 173 инициативы правительства в сфере реформирования антимонопольного законодательства, продвижения экспорта, дерегуляции, развития малого и среднего бизнеса, построения новой налоговой системы.

В сентябре 2015 г. главой МЭРТ было объявлено о создании Офиса дерегуляции, который будет отвечать за быстрый и эффективный процесс дерегуляции, в том числе и на основе лучших европейских практик.

Отдельно стоит отметить планы ведомства по институциональному укреплению усиления экспортного потенциала. Так, при МЭРТ создан Совет по продвижению экспорта. Среди задач Совета: продвижение украинских товаров и услуг на внешние рынки, фасилитация экспортного процесса, помощь в снятии торговых барьеров<sup>9</sup>. Сейчас идет работа по созданию экспортно-кредитного агентства, которое должно будет отвечать за продвижение украинских товаров на внешние рынки, а также переориентации работы Укрэксимбанка на кредитование экспортных операций.

Учитывая, что в Украине 99,8% предприятий относятся к числу средних и малых, вполне резонным выглядит ставка МЭРТ на развитие экспортного потенциала именно МСБ, переориентация на производство товаров с высокой добавленной стоимостью, участие в создании производственных цепочек совместно с предпринимателями из стран ЕС и «Восточного партнёрства». В этом же контексте на данное время идут переговоры о создании Фонда гарантирования кредитов в размере 40 млн евро<sup>10</sup>.

### **3.4. Активная вовлеченность гражданского общества**

После Революции достоинства гражданское общество в Украине стало более активно интересоваться реформами и предлагать свои пути развития страны. Ярким примером является общественная инициатива «Реанимационный пакет реформ», объединяющий более 300 гражданских активистов и экспертов, которые работают в 23 рабочих группах над отдельными реформами и проектами законодательных актов. В сфере их интересов находится также антикоррупционная и налоговая реформы.

С точки зрения проведения эффективных информационных кампаний относительно перспектив пребывания в зоне свободной торговли с ЕС можно отметить гражданскую инициативу «Сильнее вместе». Кампания объединяет представителей украинской власти, Представительства ЕС в Украине, украинского и европейского бизнеса, гражданского общества в усилении осведомленности украинцев о возможностях, связанных с имплементацией Соглашения об ассоциации.

---

<sup>9</sup> Мінекономрозвитку представило нову Раду з просування експорту, 15.10.2015, Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, доступ - <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=dd039ec6-9a3e-4d75-92c6-431079456202&title=MinekonomrozwitkuPredstaviloNovuRaduZProsuvanniaEksportu>

<sup>10</sup> Малі та середні підприємства стануть драйвером економічного зростання, - Айварас Абромавичус, 30.09.2015, Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, доступ - <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=e07f6124-f84c-44cc-904d-67330fc67529&title=MaliTaSeredniPidprimstvaStanutDraiveromEkonomichnogoZrostantia-AivarasAbromavichus>

Анализ торговых отношений в рамках «Восточного партнёрства» является одним из направлений исследований и информационной работы Рабочей группы №2 Украинской национальной платформы Форума гражданского общества «Восточного партнёрства». В частности, экспертами РГ2 был разработан Индекс экономической интеграции «Восточного партнёрства».

### **3.5. Международная поддержка**

Отдельным вопросом, заслуживающим внимания с точки зрения создания благоприятных условий для развития предпринимательства и инвестиционного климата, является правильное и скоординированное использование правительством международной помощи. В 2014 году Украина получила больше 1 млрд технической помощи без учёта гуманитарной помощи и прямой бюджетной поддержки. Европейский Союз является одним из главных партнёров, наряду с отдельными странами-членами. На сегодня зарегистрировано больше 3 тыс. проектов международной технической помощи, больше 300 – в стадии реализации. Одним из историй успеха в использовании международной технической помощи является система электронных государственных закупок ProZorro, которая уже принесла ощутимые результаты в виде экономии государственных средств<sup>11</sup>.

ЕС совместно с Украиной согласовали программу «EU Support to Ukraine to Re-launch the Economy» (EU SURE) в объёме 55 млн евро. В рамках программы планируется создание 15 региональных центров для МСБ.

### **4. Проблемы построения торговой политики Украины**

В целом, на данный момент боевые действия на востоке страны остаются главным фактором влияния на критическое состояние отечественной экономики. Данный фактор в комплексе с медленным темпом экономических реформ, сохранением высокого уровня коррупции и теневой составляющей, олигархизации и монополизации базовых отраслей, не позволяют удерживать национальную экономику в стабильном состоянии без внешней поддержки. Основной объём такой поддержки на данный момент предоставляется Международным валютным фондом и Европейским Союзом.

Перед украинской властью, по сути, стоит вопрос построения новой политической и экономической модели, что требует комплексного решения накопившихся проблем в сжатые сроки при одновременном внедрении реформ по всем ключевым направлениям. Список направлений, которые предполагается реформировать, представленный Национальным советом реформ, включает 62 пункта, шорт-лист – 18 пунктов. К сожалению, последний год реализации реформ в Украине свидетельствует о невысокой реалистичности реализации данного варианта. Самым большим местом реформирования в украинских реалиях является временной фактор.

Без решения структурных проблем очень тяжело будет выйти на путь развития. Министр экономического развития и торговли Украины А. Абрамовичус отметил, что тремя главными вызовами, требующими решения в экономике Украины, являются борьба с коррупцией, налоговая реформа и демонополизация<sup>12</sup>. Все указанные вызовы на данный момент зависят от наличия политической воли у субъектов власти. Антикоррупционная реформа идет очень медленно, срываются сроки по учреждению антикоррупционных институтов, договоренные предварительно с ЕС.

<sup>11</sup> Айварас Абрамовичус: Ми виходимо на новий рівень координації міжнародної допомоги, 06.10.2015, Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, доступ - <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=dd56287c-b27c-466f-a6a3-ddffe4d3474b&title=AivarasAbromavichus-MiVikhodimoNaNoviiRivenKoordynatsiiMizhnarodnoiDopomogi>

<sup>12</sup> Малі та середні підприємства стануть драйвером економічного зростання, - Айварас Абрамовичус, 01.10.2015, Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, доступ - [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=248522285](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=248522285)

Подготовка к введению зоны свободной торговли с ЕС с 1 января 2016 также не проходит гладко, учитывая тот факт, что государство не смогло обеспечить нормальную коммуникационную стратегию информирования бизнеса о позитивах и возможных негативах от введения нового торгового режима. Большинство представителей малого и среднего бизнеса имеют небольшое представление о том, в какой реальности им придется жить с начала следующего года. Хотя европейская сторона отмечает прогресс в 2015 году в техническом вопросе подготовки к введению зоны свободной торговли (85% всех необходимых норм было имплементировано), у Брюсселя остаются вопросы относительно сфер тендерных процедур, вопросов безопасности пищевой продукции.

Что касается экономической составляющей сотрудничества в рамках «Восточного партнёрства», то отношения Украины со странами-участницами политики не имеют значительного влияния на общую экономическую картину внутри страны. При этом наблюдается некоторая сегрегация межстрановых отношений, что связано в первую очередь с подписанием Грузией и Молдовой Соглашений об Ассоциации с ЕС. В сотрудничестве с Азербайджаном существенных изменений не наблюдается. На отношения с Арменией и Беларусью основной отпечаток накладывает вступление этих стран в Евразийский экономический союз. В отношениях с Арменией превалируют негативные тенденции сокращения сотрудничества, а взаимодействие с Беларусью, которая является важным экономическим партнёром Украины, уже длительное время характеризуется волнообразностью, с периодическим применением дискриминационных мер в торговле и ограничением поставок товаров.

Анализ внешнеэкономических отношений, проведённый в рамках определения Индекса экономической интеграции стран «Восточного партнёрства», свидетельствует об отсутствии скоординированных усилий по развитию экономического сотрудничества стран-участниц политики. Взаимные экономические связи стран «Восточного партнёрства» строятся на основании сложившихся традиций, без определяющего влияния государственных институтов и стимулирования со стороны Европейского Союза.

На фоне падения экспорта кажется непозволительной роскошью растягивание процессов стратегирования относительно путей освоения внешних рынков, создание соответствующей инфраструктуры поддержки экспорта. К концу 2015 года ещё не создан такой документ, хотя задача была озвучена ещё в декабре 2014 при презентации Стратегии устойчивого развития «Украина 2020».

Отдельного внимания заслуживает тот факт, что не все регионы Украины смогли перестроиться на стратегический подход к развитию своего экономического потенциала. В 2014 году была принята новая Государственная стратегия регионального развития до 2020 года, в соответствии с которой все области должны были привести свои региональные стратегии до 2015 года. Процесс не завершён до сих пор, хотя близится 2016 год.

Вызывает также вопросы система администрирования и учёта украинским правительством международной помощи, достижение конкретных результатов от ее «освоения».

## **5. Рекомендации**

Несмотря на наличие определенных негативных моментов в формировании эффективной модели экономического развития Украины, в целом, проделана очень большая работа и в министерствах формируются достаточно профессиональные команды реформаторов. Не вызывает сомнений тот факт, что политические риски могут свести к нулю все прогрессивные начинания в отдельных секторах и отраслях. Однако



роль правительства состоит в искоренении всех структурных барьеров на пути построения открытой экономической модели в стране.

Для формирования эффективной торговой политики в Украине целесообразно обратить внимание на следующие направления:

1. Правительство должно выделить три приоритетных реформы (направления), в которых должно показать реальные достижения в течении одного года.
2. Первоочередной задачей является реализация антикоррупционной реформы, что кроме создания, собственно, системы антикоррупционных органов предполагает кардинальное изменение существующей судебной системы и прокуратуры. Двумя основными элементами данной реформы является полная кадровая перезагрузка и надлежащее финансовое обеспечение обновленных структур. Должна быть политическая воля Президента, Премьер-министра и коалиции в парламенте относительно вынесения борьбы с коррупцией в приоритет над другими реформами.
3. В экономическом плане пальма первенства должна принадлежать реформе налоговой системы. Изменения в данной сфере должны основываться на упрощении экономической составляющей налогов и сборов совместно с их администрированием, а также реформировании структуры налоговой и таможенной служб. Очень важно, чтобы процесс разработки носил инклюзивный характер, учитывал позиции всех заинтересованных сторон. В этом контексте целесообразно учесть предложения, наработанные профильной рабочей группой «Реанимационного пакета реформ».
4. Правительству Украины совместно с Верховной Радой Украины необходимо усилить прозрачность работы контролирующих офисов путём создания законодательной основы для уменьшения количества контролирующих органов, максимальной замены сотрудников этих государственных институтов на основе открытого конкурсного набора и создание понятной для предпринимателей системы планирования проверок.
5. Администрирование международной помощи правительством должно носить прозрачный характер, показывать реальных бенефициаров и результаты реализации проектов международной технической помощи, носить системный и взаимодополняющий характер. Целесообразно готовить ежеквартальный сводный отчет о реализации проектов международной поддержки, наряду с проведением донорских конференций и созданием соответствующего веб-портала.
6. Целесообразно ускорить процесс создания национальной экспортной стратегии и плана действий по ее имплементации, где особое место должно быть уделено не только созданию соответствующей институциональной базы, а, прежде всего, формированию стимулов для украинских предприятий выходить на новые рынки с высокотехнологичной продукцией с высокой добавленной стоимостью.
7. Последующие шаги должны быть ориентированы на внедрение современных инструментов экономического развития, которые позволят повысить уровень конкурентоспособности национальной экономики и приближение ее инвестиционной привлекательности к мировым лидерам. Такими практическими мерами «второго уровня» должно стать внедрение систем электронного и открытого правительства; создание агентств экспортного/инвестиционного содействия, регионального развития, поддержки малого/среднего бизнеса; реорганизация финансового рынка (в частности, фондового рынка и банковской системы).

8. Правительство должно кардинальным образом пересмотреть свой подход к информированию представителей бизнеса и общественности о зоне свободной торговли с ЕС, конкретных возможностях усиления экспортного потенциала. Должна быть в срочном порядке наработана государственная программа информирования общественности по вопросам европейской интеграции Украины. На уровне областей Украины исполнителями программы могут стать наряду с органами власти, бизнес-центры, которые создаются в 15 регионах в рамках программы EU SURE. С учётом дополнительных источников международной помощи необходимо достичь покрытия аналогичными бизнес-центрами всех регионов Украины. Среди консультационных задач этих структур должно также находиться информирование об особенностях использования программ ЕС «Горизонт-2020», COSME, DCFTA facility и др., процедуре участия в тендерных конкурсах стран ЕС.
9. Должна быть проведена дополнительная работа со Стратегией регионального развития областей Украины в соответствии с Государственной стратегией регионального развития до 2020 г., новой национальной экспортной стратегией.
10. Европейский Союз должен предусмотреть институциональную поддержку Гражданской платформе Украина-ЕС, созданной в 2015 году в рамках Соглашения об ассоциации, с целью формирования соответствующего экспертного потенциала, разработки методологии мониторинга Соглашения.

На данном этапе необходимо осознавать, что «окно возможностей» для Украины уже не является столь широким, как год назад и повышается риск сокращения/потери поддержки со стороны мирового сообщества. Поэтому реальными временными рамками для оговоренных изменений является 2015 – первое полугодие 2016 года.

## **МОЛДОВА**

### **ВЛИЯНИЕ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ НА ПОВЕСТКУ ДНЯ АССОЦИАЦИИ МЕЖДУ МОЛДОВОЙ И ЕС НА ПРИМЕРЕ СУВЗСТ**

Основные вызовы:

- Политическая нестабильность в результате неспособности коррумпированной политической элиты во главе с основными олигархами Молдовы к формированию долгосрочных коалиций, что привело к затягиванию реформ и поставило под угрозу европейскую перспективу страны.
- Экономический кризис, вызванный в первую очередь мошенническими действиями в банковской сфере и обострившийся из-за сокращения денежных переводов из России, против которой применяются международные экономические санкции в связи с ее агрессивными действиями в Украине.
- Отказ властей Приднестровья от реализации СУВЗСТ как из-за непонимания сути соглашения, так и в силу глубоких экономических и политических связей между регионом и Россией.

- Недостаточная заинтересованность части молдавских властей во включении в процессы реформирования субъектов гражданского общества.

## ОБЩИЙ КОНТЕКСТ

После 18 лет независимости в результате так называемой твиттер-революции 2009 года Молдова избрала для себя новую, европейскую модель развития. Ассоциация с ЕС стала основным двигателем внутренней и внешней политики страны. Благодаря началу осуществления Плана действий по визовой либерализации в 2010 году в Молдове был запущен серьёзный процесс реформирования сферы правосудия, внутренних дел, коррупции и прав человека. Однако кишиневская политическая элита, инициировавшая процесс, не продемонстрировала достаточной целенаправленности или заинтересованности в действительной реализации реформ, особенно в той части, которая могла отразиться на ее личных либо партийных интересах. На фоне непрекращающихся скандалов, в которых государственные деятели были обвинены в коррупции, а также из-за недостаточной прозрачности, закрытости процесса формирования политики и запаздывающих результатов реформирования общество впадало во всё более глубокое разочарование. Ещё хуже то, что люди начали ассоциировать ЕС с правящими партиями. Эта ассоциация, безусловно, неверна, но она ставит ЕС в невыгодное положение, так как блок, само собой, не оказывает поддержку только тому или иному правительству, но предлагает более широкие программы помощи, которые могут пойти на пользу всем гражданам Молдовы.

С самого создания в 2009 году инициативы ЕС «Восточное партнёрство» являясь ее членом, Молдова не только участвовала в различных программах ЕС, но и смогла углубить политическое и экономическое сотрудничество с Союзом. Ранее отношения между блоком и Молдовой строились на базе Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве и Плана действий в рамках Европейской политики соседства; теперь же взаимосвязи основываются на Соглашении об ассоциации между ЕС и Молдовой, которое, как и в случае с Украиной, включает в себя Соглашение об углублённой и всеобъемлющей зоне свободной торговли и Повестку дня ассоциации. СА/СУВЗСТ было подписано 27 июня 2014 года, Парламентом Республики Молдова ратифицировано 2 июля, а Европейским Парламентом – 13 ноября того же года, но ратификация всеми государствами-членами ЕС пока не состоялась. Основная часть СА/СУВЗСТ для Молдовы предварительно вступила в силу 1 сентября 2014 года, а полностью вступит с января 2016 года. В финансовой плоскости двухсторонняя поддержка ЕС Молдове в рамках Европейского инструмента соседства (ЕИС – European Neighborhood Instrument, ENI) выросла с 40 млн евро в 2007 г. до 131 млн в 2014 г.<sup>13</sup> - это помощь, направленная на реализацию СУВЗСТ, развитие сельского хозяйства и села, реформы финансовой политики.<sup>14</sup> В предстоящий период (2014-2017 гг.) поддержка Молдове в двухстороннем формате ЕИС составит 335-410 млн евро в зависимости от потребностей страны и приверженности реформам.

---

<sup>13</sup> Делегация Европейского Союза в Молдове, «Отношения ЕС и Молдовы: в стремлении к общим целям» (Delegation of the European Union to Moldova, “EU-Moldova relations: pursuing common goals”), [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/eu\\_moldova/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/eu_moldova/index_en.htm). В эту сумму включены 30 миллионов евро, выделенные Молдове через «зонтичную» многостороннюю программу для ряда стран.

<sup>14</sup> Европейская Комиссия, Международное сотрудничество и развитие, Молдова (European Commission, International Cooperation and Development, Moldova), [https://ec.europa.eu/europeaid/countries/moldova\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/countries/moldova_en).

## ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ХОД РЕАЛИЗАЦИИ СА/СУВЗСТ

Финансовая и политическая поддержка со стороны ЕС плотно взаимосвязана с событиями во внутренней политике Молдовы. Парламентские выборы в Молдове в ноябре 2014 года проходили в атмосфере клептократии и кризисов региональной безопасности. На результатах выборов отразилась как повестка дня реформ, так и российская военная агрессия в Украине, что очень отличалось от предыдущих выборов, основное влияние на которые оказали «цветные» революции. Из 24 партий, участвовавших в выборах, в новый парламент прошло пять, из них три – прозападные (Либерал-демократическая партия [PLDM], Демократическая партия [PDM], Либеральная партия [PL]) и две – пророссийские (Партия социалистов [PSRM] и Партия коммунистов [PCRM]).<sup>15</sup> Хотя прозападные партии и получили 55 из 101 места в парламенте, правительство большинства им сформировать не удалось. После продолжительных переговоров в феврале 2015 года была сформирована новая Коалиция за европейскую Молдову в составе PDM и PLDM. Новое коалиционное правительство было сформировано лишь благодаря поддержке PCRM, что ставило процесс реформирования под угрозу и повышало политическую нестабильность. На тот момент стало ясно, что основной целью политическая элита видит не стремление к европейскому развитию страны, а совершенно другой ракурс. Препятствием на европейских перспективах Молдовы стала не только PSRM с 25 местами в парламенте, но и полное отсутствие стабильности во внутренней политической обстановке, начавшийся затяжной политический кризис, сопровождавшийся кризисом экономическим. Как и ожидалось, уже накануне местных выборов, которые проходили в июне, продержавшись у власти буквально несколько месяцев, коалиция подала в отставку.

В результате сложившейся ситуации возникли серьёзные задержки с выполнением условий получения средств, которые были согласованы с европейскими партнёрами. Из-за недостаточного политического контроля над министерствами и госструктурами темп реформ замедлился, а то и вовсе сошел на нет. Хотя образовалась новая коалиция (в этот раз уже с участием всех трех проевропейских партий), спустя менее ста дней у власти распущена была и она. В силу ряда факторов по сегодняшний день сохраняется риск объявления досрочных выборов. Первый фактор – это продолжающиеся акции протеста, выражающие неудовлетворенность общества решениями властей. Фактор второй – серьёзные обвинения в коррупции, выдвинутые против лидера PLDM Влада Филата (который на момент написания этих строк остается за решёткой) и ряда других крупных госчиновников, подозреваемых в мошеннических сделках в молдавском банковском секторе, которые привели к исчезновению 1 млрд долларов США (15% ВВП Молдовы).<sup>16</sup> В конце концов, на данный момент ощущается импульс к формированию левоцентристского альянса, что, очевидно, отразится на векторах как внутренней, так и внешней политики страны.

---

<sup>15</sup> Парламентские выборы в Молдове 30 ноября 2014 года (Alegerile parlamentare în Moldova din 30 noiembrie 2014), <http://www.e-democracy.md/elections/parliamentary/2014/>.

<sup>16</sup> Балаш Ярабик, Дарья Гончарова, «Падение Филата: молдавский кризис углубляется» (Balázs Jarábik, Daria Goncsearova, “The Fall of Filat: Moldova’s Crisis Deepens”), Московский центр Карнеги, 28 октября 2015 года, <http://carnegie.ru/2015/10/28/fall-of-filat-moldova-s-crisis-deepens/ikjb>.

## КРИЗИС В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ

Экономический кризис в Молдове, связанный, в первую очередь, с высокими уровнями государственного долга и слабыми публичными финансами, был обусловлен серьёзнейшим мошенничеством в банковском секторе из-за непрозрачного кредитования, которое стало возможным «благодаря» слабому контролю над банками. Пропажа 1 млрд долларов привела к существенному изменению отношения европейских партнёров к Молдове; из предполагаемой «истории успеха» евроинтеграция Молдовы стала напоминать ожидаемую «несостоявшуюся историю успеха». Ведь на Вильнюсском саммите ВоП в 2013 г.<sup>17</sup> Молдова была признана одним из лидеров процесса ассоциации, благодаря чему на саммите в Риге в 2015 г. за страной была признана «европейская перспектива». Само собой разумеется, что история с жульничеством в банковской сфере и другие неудачи на политической арене страны, с одной стороны, а также обстановка безопасности в регионе наряду с кризисом беженцев, с другой стороны, внесли заметные коррективы в приоритеты ЕС на восточных рубежах блока.

Проблемы в банковском секторе страны вызвали серьёзную озабоченность среди партнёров по развитию в плане макроэкономической стабильности страны. В результате было принято решение, что дальнейшие бюджетные выплаты будут проводиться только после того, как будет утверждена программа МВФ и дана гарантия, что вышеуказанные проблемы будут решаться.<sup>18</sup> При этом поддержка Европейской Комиссии Молдове в рамках отдельных программ продолжается. К тому же, разрабатываются и запускаются новые проекты финансирования, такие как Программа технической помощи по реализации СУВЗСТ между ЕС и Республикой Молдова, стартовавшая в октябре 2015 г.<sup>19</sup>

## СУВЗСТ И ПРИДНЕСТРОВСКИЙ РЕГИОН

Реализация СУВЗСТ – вопрос, напрямую затрагивающий регион Приднестровье, который до 1 января 2016 г. все ещё пользуется режимом Автономных торговых преференций (АТП) с ЕС. Из-за отсутствия договоренности по СУВЗСТ с властями Приднестровья регион столкнётся с существенными экономическими последствиями – такими как рост безработицы, разорение местных предприятий, экономическая изоляция. С учетом того, что 35% приднестровского экспорта идет на рынок ЕС,<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Совместная декларация Саммита «Восточного партнёрства», Вильнюс, 28-29 ноября 2013 года (Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, November 28-29, 2013), <http://www.eu2013.lt/en/news/statements/-joint-declaration-of-the-eastern-partnership-summit-vilnius-28-29-november-2013>.

<sup>18</sup> Делегация Европейского Союза в Республике Молдова, «Бюджетная поддержка ЕС Республике Молдова – в ожидании выполнения некоторых условий», 8 июля 2015 года (European Union Delegation to the Republic of Moldova, “EU Budget Support for the Republic of Moldova - pending the fulfilment of several conditions”, July 8, 2015), [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press\\_corner/press\\_release\\_eu\\_budget\\_support\\_2015\\_07\\_08\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/press_release_eu_budget_support_2015_07_08_en.pdf).

<sup>19</sup> Делегация Европейского Союза в Республике Молдова, «Начат новый проект технической помощи, финансируемый ЕС, в поддержку реализации СУВЗСТ», 21 октября 2015 года (European Union Delegation to the Republic of Moldova, “New EU-funded Technical Assistance Project in support to the implementation of the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) Launched”, October 21, 2015), [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press\\_corner/pr\\_project\\_launch\\_eu\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/pr_project_launch_eu_en.pdf).

<sup>20</sup> Камил Цалус, «Экономика Приднестровья: всё хуже и хуже» (Kamil Calus, “Transnistria’s Economy Going from Bad to Worse”), «New Eastern Europe», 23 января 2015 года,

власти региона могут ожидать жёсткой реакции со стороны по крайней мере части населения и бизнеса. По сегодняшний день не согласован чёткий механизм выполнения СУВЗСТ в Приднестровском регионе, при этом его власти постоянно выступают в качестве противников практической реализации Соглашения как в силу экономической и политической зависимости от России, так и из-за неверного толкования сути документа.

## **ПОТЕНЦИАЛ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО МОНИТОРИНГУ РЕАЛИЗАЦИИ СА/СУВЗСТ**

Оценивать усилия гражданского общества по мониторингу СА/СУВЗСТ очень сложно, так как во внимание следует принимать несколько уровней включенности. Утверждать, что в гражданском обществе страны преобладает полное единодушие по поводу продвижения европейского направления, очень тяжело, потому что даже на этом уровне не хватает полного понимания и поддержки европейской модели развития. Из-за раскола в обществе между сторонниками европейского и российского векторов внешней политики, что отражается и в посланиях политических лидеров, сохраняется и значительная неопределённость как во внутренней, так и во внешней политике страны.

В среде НПО, несмотря на ограниченность финансовых и интеллектуальных ресурсов, заметны активные усилия к действию. Естественно, из нескольких тысяч организаций, зарегистрированных в Молдове, какие-то работают более, другие – менее активно. В ходе переговоров по СА/СУВЗСТ сегменты гражданского общества организовались в несколько сетевых структур – к примеру, Национальная платформа (в рамках Форума гражданского общества ВоП), Национальный совет по участию, Платформа «За Европу», Национальная конвенция евроинтеграции Молдовы<sup>21</sup>, тем самым внося вклад в более широкую кампанию по распространению информации, формированию и продвижению политики и выражению позиции общества по важным законопроектам, особенно когда начали чётко проявляться приметы недостаточной заинтересованности со стороны властей страны. На данный момент молдавское гражданское общество не располагает достаточными мощностями или ресурсами для того, чтобы оказывать эффективное влияние на лиц, принимающих политические решения. Несмотря на это, нельзя пренебрегать ролью гражданского общества в продвижении и реализации СА/СУВЗСТ, так как оно является важным субъектом процесса.

В СА заложен ряд институциональных механизмов для контроля реализации Соглашения, среди которых – и диалог с гражданским обществом. Согласно статье СА 377,<sup>22</sup> «стороны содействуют совместному форуму с организациями гражданского общества, установленными на их территории, в том числе членов их внутренней консультативной группы, а также общественности в целом для проведения диалога по

---

<http://www.neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1462-transnistria-s-economy-going-from-bad-to-worse>.

<sup>21</sup> Национальная конвенция евроинтеграции Молдовы (National Convention on the EU in Moldova), <http://conventia.md/>.

<sup>22</sup> «Торговля и связанные с торговлей вопросы» (Раздел V Соглашения об ассоциации), Европейская служба внешнего действия, «Официальный журнал Европейского Союза» (2014) (Trade and Trade-related Matters (Title V) of the Association Agreement, European Union External Action, *Official Journal of the European Union* (2014)): L260:125, [http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/pdf/md-aa-title-v-trade-related-matters\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/moldova/assoagreement/pdf/md-aa-title-v-trade-related-matters_en.pdf).

аспектам устойчивого развития настоящего Соглашения. Стороны будут содействовать сбалансированному представительству соответствующих интересов, в том числе независимых представительных организаций работодателей, работников, экологических интересов и бизнес-групп, а также других соответствующих заинтересованных сторон по мере необходимости». Далее в статье 442<sup>23</sup> указывается, что Платформа гражданского общества «станет форумом для встреч и обмена мнениями входящих в её состав представителей гражданского общества со стороны ЕС, включая членов Европейской экономической и социальной комиссии, и представителей гражданского общества со стороны Республики Молдова». Важно упомянуть, что хотя в июле 2015 года совместный форум действительно был в установленном порядке учреждён, непрекращающиеся политические кризисы неблагоприятно отразились и на его работе.

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

В 2014 году ВВП Молдовы составил 5.04 млрд евро и вырос в реальном выражении на 4,6% по сравнению с 2013 годом.<sup>24</sup> В первом квартале 2015 года номинальный ВВП достиг 24,42 млрд леев, рост в реальном выражении по сравнению с первым кварталом 2014 года составил 4,8%.

Следует упомянуть, что веская доля молдавской экономики – около 25% ВВП<sup>25</sup> – приходится на денежные переводы из-за рубежа, что свидетельствует о высоком уровне зависимости. В частности, объём переводов из одной только России составляет 1,5 млрд долларов США – это 60% от общей суммы переводов в 2013 году. На денежные переводы из России серьёзное влияние оказывают риски, связанные с колебаниями экономики и политическими процессами, что иллюстрирует падение уровней пересылок в 2014-2015 годах (это явление заметно не только в Молдове, но и в других странах СНГ). Резкое сокращение объёмов денежных переводов в этот период обусловлено двумя основными факторами: падение мировых цен на нефть и влияние международных экономических санкций; и то, и другое привело к большим потерям для российской экономики. К тому же, обесценивание рубля по отношению к доллару (как и валютам других стран СНГ) привело к падению покупательской способности этих переводов, что особенно болезненно отразилось на благосостоянии самых бедных домохозяйств.

Объём экспорта за последние 10 лет вырос более чем в три раза и достиг 2,4 млрд долларов США. Рост в 2013 году по сравнению с 2012 г. составил 11%, а в 2014 году по сравнению с предыдущим годом зафиксировано небольшое падение экспорта – на 1.04%. В 2014 году общий экспорт товаров в страны ЕС вышел на уровень 1,25 млрд долларов США (для сравнения – экспорт в страны СНГ составил 736 млн долларов). Основные партнёры молдавского экспорта приводятся в Таблице 1:

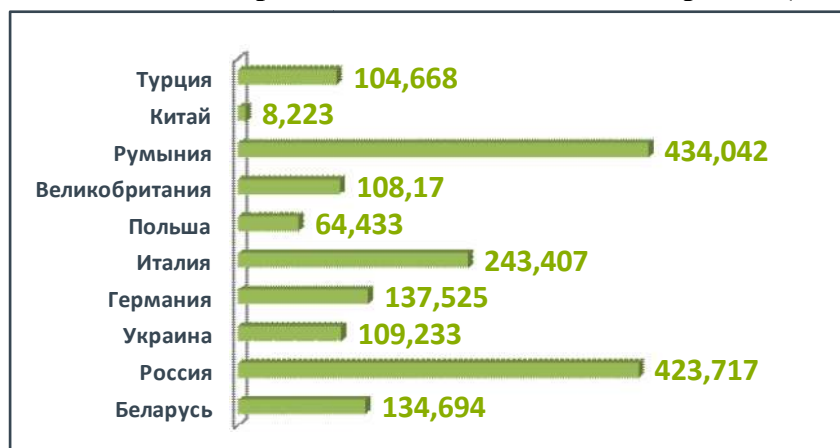
---

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Национальное бюро статистики Республики Молдова, «Валовой внутренний продукт в первом квартале 2015 года», 15 июня 2015 года (National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova, “Gross domestic product in the first quarter of 2015”, June 15, 2015), <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=4811>.

<sup>25</sup> Всемирный банк, «Миграция и денежные переводы: процессы последнего времени и взгляд в будущее», 13 апреля 2015 года (The World Bank, “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook”, April 13, 2015), <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief24.pdf>.

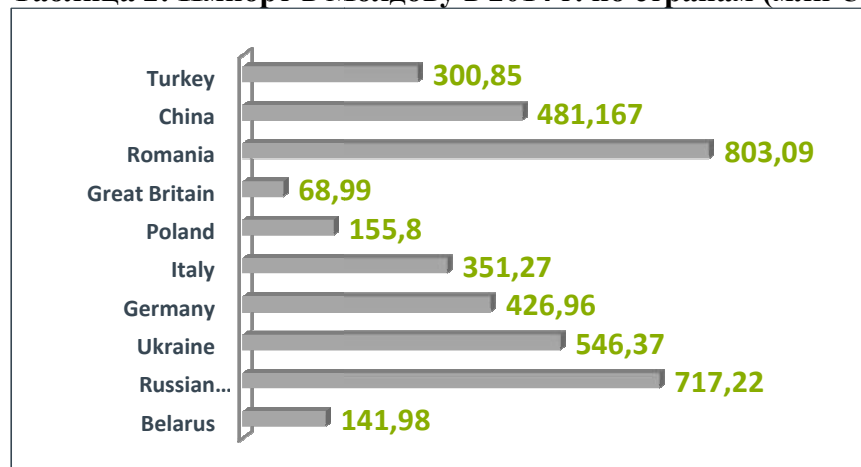
**Таблица 1: Экспорт из Молдовы в 2014 г. по странам (млн USD)**



*Источник: Национальное бюро статистики Республики Молдова*

Уровень импорта в 2014 году составил 5,32 млрд долларов США и вырос на 0,96% по сравнению с 2013 годом. Из этой цифры на страны СНГ пришлось 1,45 млрд (27,3%), на страны ЕС – 2,57 млрд (48,3%), другие страны – 1,29 млрд (24,5%) (см. Таблицу 2). Отрицательное торговое сальдо Молдовы в 2013 году составило 3,09 млрд долларов США, годовая инфляция – 5,2%.

**Таблица 2: Импорт в Молдову в 2014 г. по странам (млн USD)**



*Турция, Китай, Румыния, Великобритания, Польша, Италия, Германия, Украина, Россия, Беларусь*

*Источник: Национальное бюро статистики Республики Молдова*

Что касается прямых иностранных инвестиций (ПИИ), согласно молдавскому законодательству, зарубежные и внутренние инвесторы пользуются равными правами. Тем не менее, из-за политической нестабильности и связанной с этим небезопасности как для нынешних, так и для потенциальных инвесторов потоки ПИИ низки – хотя и идут дискуссии об улучшении климата для инвестиций.

## **ВЛИЯНИЕ СУВЗСТ НА ЭКОНОМИКУ МОЛДОВЫ**



К предварительной реализации СА/СУВЗСТ Молдова приступила непосредственно после подписания. В январе – июне 2015 года объём вывозимых в страны ЕС товаров составил 626 млн долларов США или 63% общего объёма экспорта за указанный период. Импорт из стран ЕС был на отметке 962 млн долларов, т.е. 48% общего импорта. В первом полугодии 2015 года наблюдалось резкое сокращение притока иностранной валюты в страну, чему причиной стало не только падение уровня денежных пересылок (по причинам, описанным выше), но и искажения в банковской сфере, что привело к ещё скорейшему обесцениванию национальной валюты по отношению к основным базовым валютам.<sup>26</sup>

Таким образом, в первом полугодии 2015 года лей обесценился на 33,5% по отношению к доллару США, и на 8,8% по отношению к евро. В январе – июле 2015 года средний обменный курс был на уровне 20,2 леев за евро и 18,1 за доллар. Из-за существенного обесценивания национальной валюты по отношению к главным базовым валютам возникли угрозы для национальной экономики – затруднилось погашение кредитных обязательств в иностранных валютах (долларах и евро), что влекло за собой ухудшение качества кредитных портфелей банков, повышение давления на потребительские цены, падение покупательской способности потребителей. Рост инфляционных явлений и ухудшение ситуации в банковском секторе усложнили задачи, стоящие перед монетарными властями, по обеспечению стабильности цен и заставили их в декабре 2014 года ввести дополнительные ограничительные меры на денежную политику.

СУВЗСТ полезно для Молдовы в плане роста национального дохода. Ожидается, что в краткосрочной перспективе СУВЗСТ поспособствует росту национального дохода в объёме 75 млн евро, а в долгосрочной – почти в два раза больше (142 млн). В долгосрочной перспективе эти изменения в национальном доходе дадут рост ВВП на 5,4%. Большая часть этого роста (62 млн) будет обеспечена снижением санитарных и фитосанитарных мер (СФС) и технических барьеров в торговле (ТБТ). Вторым по важности фактором для Молдовы в краткосрочной перспективе станет либерализация торговли услугами (28 млн евро).

Согласно прогнозам, СУВЗСТ приведёт к значительному росту объёмов торговли между ЕС и Молдовой. В кратко- и долгосрочной перспективе рассчитываемый рост экспорта составит, соответственно, 15% и 16%, а импорта – 6% и 8%. Это означает, что, как предполагается, в краткосрочной перспективе благодаря СУВЗСТ улучшится и торговый баланс страны. В долгосрочной перспективе за счёт сокращения либо снятия нетарифных барьеров выгода должна составить 83 млн евро.

К вышесказанному следует добавить, что ужесточение правил на внутреннем рынке повысит уровень безопасности товаров широкого потребления и самих потребителей. Согласно ожиданиям, обеспечивая более стабильный и прогнозируемый торговый режим на основе законодательства ЕС, СУВЗСТ будет стимулировать приток в страну ПИИ, создание новых предприятий, рост конкурентоспособности страны в целом и по отдельным отраслям – в частности.

Прогнозируется рост заработной платы в Молдове в кратко- и долгосрочной перспективе, соответственно, на 3,1% и 4,8%, в то время как, в основном, благодаря

---

<sup>26</sup> Национальный институт экономических исследований (National Institute for Economic Research), <http://www.ince.md>.

росту конкуренции между ввозимыми товарами потребительские цены должны снизиться, соответственно, на 1% и 1,3%. Это означает, что покупательская способность молдавских граждан будет расти, особенно в долгосрочной перспективе. При этом из 214 правовых актов, предусмотренных для согласования в рамках реализации СУВЗСТ к июлю 2015 года, согласовано 29, т.е. всего 10%.

При оценке возможного влияния СУВЗСТ на молдавский экспорт определяющими факторами являются нижеследующие:<sup>27</sup>

- Субъекты хозяйственной деятельности не могут мгновенно переориентировать экспорт на рынок ЕС в свете российского эмбарго на фрукты и овощи.
- Низкий уровень экономических мощностей субъектов хозяйственной деятельности для приспособления к новым требованиям рынка ЕС.
- Неспособность Молдовы вывозить на рынок ЕС продукты животного происхождения.

С другой стороны, СУВЗСТ даёт следующие преимущества экспортерам:

- Неограниченный доступ для сельскохозяйственных и промышленных товаров на рынок ЕС без тарифных ограничений импорта;
- Снятие таможенных пошлин;
- Чёткие перспективы для экспорта товаров животного происхождения;
- Перенос европейских стандартов и **норм инфраструктуры качества**;
- **Taking over European standards and the norms of the quality infrastructure**;
- Свободный и безусловный доступ на рынок услуг ЕС;
- Развитие национального законодательства в сфере конкуренции;
- Распространение защиты на субъекты интеллектуальной собственности;
- Перенос основного акцента деятельности с торговли на производство;
- Возможность получения от ЕС технической и финансовой помощи.

Чтобы в рамках реализации СУВЗСТ должным образом реагировать на эти вызовы, важно воспользоваться конкурентоспособностью местных производителей по сравнению с рынками ЕС (особенно в сфере сельского хозяйства и текстиля). Не следует забывать и ещё один момент: из-за снятия таможенных пошлин сократятся поступления в государственный бюджет.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Молдавским властям следует:

- Использовать все имеющиеся ресурсы и техническую помощь, предоставляемую ЕС и Всемирным банком, для повышения конкурентоспособности уязвимых секторов.
- Повысить эффективность межведомственного взаимодействия с целью гармонизации политики и законодательной базы.<sup>28</sup>
- Установить режим постоянного диалога между Правительством,

<sup>27</sup> Молдавская организация по инвестициям и продвижению экспорта (МОИПЭ) (Moldovan Investment and Export Promotion Organization, МІЕРО), [www.miepo.md](http://www.miepo.md).

<sup>28</sup> По состоянию на сентябрь 2015 г., из 214 правовых актов в соответствие со стандартами ЕС приведено 48.

госорганами и бизнесом для выявления потребностей и во избежание системных задержек в принятии законодательства.

- Усиливать потенциал госслужащих в государственных структурах, несущих ответственность за реформы, согласование законодательной базы, мониторинг реализации СУВЗСТ.
  - Повысить уровень информированности и улучшить общение с обществом путём применения посланий, приспособленных к нуждам различных целевых групп в рамках всеохватывающей и многоуровневой стратегии коммуникации, тем самым отражая внешние дезинформационные кампании.
  - Обеспечить сильную политическую волю и единство для реализации и внедрения в жизнь повестки дня реформ, которая неразрывно связана с реализацией СА/СУВЗСТ.
  - Усилить партнёрство между властями и гражданским обществом ради формирования единого видения будущего Молдовы и более качественного реформирования.
2. Действовать на опережение путём разработки программ помощи и информирования местных бизнес-сообществ и МСП не только о преимуществах СУВЗСТ, но и о сопутствующих новых юридических и институциональных требованиях.
  3. Несмотря на сложившуюся в стране политическую обстановку, гражданское общество должно вести тщательный мониторинг и оценку реализации СА/СУВЗСТ.
  4. Гражданское общество должно организовывать разнообразные информационные кампании в «забытых» регионах Молдовы, чтобы ознакомить молдаван с самыми важными главами СА/СУВЗСТ.
  5. ЕС следует уделять дополнительное влияние повышению уровня институциональной экспертизы и потенциала гражданского общества в целях усиления его навыков по адвокации и выражения альтернативного мнения по актуальным сферам политики в процессе реализации СА/СУВЗСТ.

## **ОПЫТ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, ИМЕЮЩИЙ КЛЮЧЕВОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ УКРАИНЫ И МОЛДОВЫ: ПРИМЕР ЛИТВЫ**

Уроки стран СВЕ для Молдовы и Украины:

- Ключевым фактором успеха любых реформ является обеспечение единства среди политических партий и официальная поддержка стратегическим национальным интересам.
- Реформы следует деполитизировать и поручить квалифицированным специалистам, зарплаты которых должны соответствовать важности их обязанностей.
- Реформы должны быть хорошо скоординированы и иметь адекватную поддержку как на уровне межведомственного взаимодействия, так и за счёт общенациональных информационных кампаний по разъяснению проводимых

мер и достигаемых результатов обществу, тем самым обеспечивая его поддержку.

- Основным побуждающим фактором для бизнес-сообщества ВоП к выполнению стандартов производства и торговли СА/СУВЗСТ и диверсификации деловых связей должно быть успешное вовлечение предприятий ЦВЕ в рынок ЕС.
- Здоровая конкуренция, наподобие той, что имела место между странами ЦВЕ в ходе интеграции в ЕС, должна подтолкнуть и страны ВоП стремиться к лидерству в реализации СА, при этом способствуя дополнительному обмену экспертными знаниями и дальнейшему реформированию.

## **В ПОИСКАХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ И МОТИВАЦИИ К РЕФОРМАМ**

После восстановления независимости в 1990 году Литва пошла путём построения государства и реформирования в соответствии с европейскими принципами и стандартами, которые были взяты на вооружение в качестве благоразумного образца для перемен, и в конце концов добилась успеха, в 2004 году вступив в ЕС. Внедрение демократических институтов, прививание верховенства права и уважения прав и свобод человека, переход к рыночной экономике не дался легко – на этом пути страна не раз терпела трудности и поражения. Огромное разочарование пришлось пережить в 1997 году, когда Литва, как и Латвия, не были приглашены к началу переговоров о вступлении, в отличие от соседних Польши и Эстонии.

Среди причин, которые сохранили приверженность Литвы реформам, было официальное обещание со стороны Брюсселя, что членство в ЕС может быть достигнуто, а также решительное единство политических партий. Литовское руководство совместными усилиями работало над выполнением требований по вступлению в ЕС и инвестировало в общенациональную информационную кампанию. В результате литовские избиратели на референдуме 2003 года поддержали вступление в ЕС большинством в 91% при официальной явке в 63%.

Подобный уровень политической сознательности был достигнут не сразу, так как, наподобие другим постсоветским странам, Литве пришлось пройти процесс трансформации, в ходе которого политическая элита отошла от коммунистической идеологии и преобразовалась в социал-демократические партии. К тому же, эти партии сформировали связи с идеологически близкими европейскими движениями. Теперь уже ответственностью политических партий стран ЦВЕ является передача опыта трансформации коллегам из стран ВоП и их интеграция в европейские сети. Говоря конкретнее, социал-демократам, консерваторам, либералам и другим политическим объединениям следует демонстрировать пример членам партий со схожей идеологией из Молдовы и Украины, помочь им в построении связей с другими европейскими коллегами. Таким образом молдавские и украинские политики не только смогут повысить квалификацию, но и завяжут дружеские контакты, которые впоследствии смогут помочь в отстаивании интересов Молдовы и Украины в других странах.

Возвращаясь к примеру Литвы: движущей силой, позволившей политическим партиям отодвинуть в сторону противоречия, стала преобладающая убеждённость, что безопасность, независимость и благосостояние Литвы может быть гарантировано только вступлением в ЕС и членством в НАТО. Схожими соображениями

руководствовались и другие посткоммунистические страны ЦВЕ, которые смогли в чрезвычайно сжатые сроки выполнить критерии членства и вступить в ЕС.

В ходе процесса вступления литовские политические партии пришли к практике межпартийных соглашений, в которых каждая партия гарантировала поддержку вступлению. Данный вид сотрудничества продолжился и после 2004 года, в первую очередь, применительно к мерам по углублению контактов и укреплению роли Литвы внутри организаций, в которые страна только что вступила. К тому же, Литва поставила перед собой цель оказывать поддержку демократическим процессам в соседних странах, ныне известных как страны ВоП.

По сравнению с Молдовой и Украиной, страны ЦВЕ смогли относительно легко разорвать связи с Москвой, в первую очередь потому, что их с Россией не связывали настолько плотные узы идентичности и их не заставляли делать стратегические решения в духе «или Европа, или Россия». Литовское национальное самосознание также сработало в качестве фактора, ослабляющего воздействие пророссийской пропаганды, при том что уровень и влияние последней не шли ни в какое сравнение с сегодняшней кампанией, разворачиваемой в регионе ВоП.

Ещё одним мотивом для Литвы к осуществлению реформ была конкурентная среда, так как вести переговоры с ЕС пришлось одновременно с ещё 11 другими государствами, в том числе – с более крупными и географически более близкими к блоку, такими как Польша, которые пользовались повышенным вниманием и поддержкой. В результате такие страны, как Литва, должны были конкурировать и показывать более высокие результаты подготовленности к вступлению в ЕС. Если подобная здоровая конкуренция будет достигнута между странами ВоП, реформам будет придано новое ускорение, возникнут благоприятные условия для обмена опытом и уроками на примере сильных и слабых мест друг друга. Для этого нужно лишь стремление стать самой продвинутой страной ВоП в какой-то конкретной сфере, например – создать самое эффективное здравоохранение, образование, систему сообщения, и, соответствующим образом, получить вознаграждение в виде сближения с ЕС.

## **УСИЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА И ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Ещё одно преимущество стран ЦВЕ заключалось в более сильном импульсе к реформам – в отличие от Украины и Молдовы, этот импульс был, как правило, постоянным. После восстановления независимости возникло целое поколение политически пробуждённых молодых людей, которые стремились внести свой вклад в усилия по вхождению в ЕС.

Вести переговоры с Брюсселем было поручено самым квалифицированным экспертам. Но, по сравнению с нынешними Молдовой и Украиной, у Литвы в распоряжении был гораздо менее профессиональный набор специалистов с международным образованием и опытом работы. Привлечение, а особенно – удержание их в госсекторе является задачей непростой, в первую очередь из-за непривлекательных зарплат, бюрократического застоя, системы подчинения. Чтобы справиться с такой задачей и воодушевить молодых профессионалов к возвращению на госслужбу, литовское правительство поддерживает инициативу «Create for Lithuania»,<sup>29</sup> в рамках которой

---

<sup>29</sup> Дополнительная информация о «Create for Lithuania» – на официальном сайте: <http://www.kurklit.lt/en>.

состоявшимся профессионалам предлагается возможность поработать в государственном секторе в течение одного года с окладом госслужащего, находящегося на вершине служебной лестницы. Участники инициативы получают возможность разрабатывать стратегические государственные проекты и принимать участие в процессах принятия решений на высоком уровне. Программа высоко оценена и ЮНЕСКО – как образцовая инициатива по вовлечению членов диаспоры.

Кроме повышения квалификации реформаторов, требуется и установление прочных межведомственных связей для согласования действий и сотрудничества с гражданским обществом. Зачастую роль гражданского общества понимается неправильно и сводится к мониторингу реформ. Но, наряду с мониторингом, представителям гражданского общества следует отводить роль равных партнёров по продвижению перемен. Гражданское общество, в свою очередь, должно знать, что если оно будет ограничиваться критикой, не помогая конструктивным советом или экспертным знанием, это будет только создавать дополнительное напряжение и отбивать желание к работе у госслужащих, которые и без того находятся в затруднительном положении, пытаясь пробиться через разлаженную и политизированную систему принятия решений. Важно разделить критику, адресуемую политикам, принимающим политические решения – как правило, это представители политических партий, которые нередко тормозят принятие решений ради партийных интересов, от реальных проводников реформ – госслужащих, перед которыми стоит задача воплощения соглашений об ассоциации в жизнь.

За последние 25 лет молдавскими и украинскими лидерами само слово «реформа» столько раз подвергалось различным манипуляциям, что теперь приобрело отрицательный оттенок. К тому же, лидеры не смогли проинформировать общество о переговорах по соглашениям об ассоциации с ЕС, поэтому вся эта работа была оставлена на откуп гражданскому обществу. В результате этого поддержка общества вступлению в ЕС в Молдове за период 2007-2015 гг. сократилась с 72 до 40%.<sup>30</sup> В Украине ситуация иная – из-за российской агрессии общество стало больше, чем прежде, поддерживать интеграцию в ЕС: в феврале 2015 года за членство в блоке высказывалось 47,2% населения.<sup>31</sup> Разъяснение предназначения реформ и реализации соглашений об ассоциации и СУВЗСТ с ЕС – это функция властей и гражданского общества. Политическое руководство каждой страны должно наладить качественное межведомственное сотрудничество и проводить общенациональные информационные кампании для того, чтобы нейтрализовать страхи, присутствующие в обществе, и объяснять пошаговый процесс реализации реформ, а также к каким результатам это должно привести.

Любые действия по информированию общества о реализации соглашений со стороны властей и гражданского общества будут инвестицией в копилку прозрачности. Огласка о случаях, когда правонарушители привлекаются к ответственности, помогает

---

<sup>30</sup> **Stanislav Secieru**, «Восточное партнёрство: взгляд из Молдовы», Европейский совет по внешним связям (Stanislav Secieru, “The Eastern Partnership: the view from Moldova”, European Council on Foreign Relations), 15 мая 2015 года, [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_moldova3026#](http://www.ecfr.eu/article/commentary_moldova3026#).

<sup>31</sup> **Юлия Сахно**, «Геополитические ориентации украинского гражданина: постоянные и переменные за последние годы (февраль 2012 – февраль 2015 гг.)», Киевский международный институт социологии, март 2015 года (Julia Sakhno, “Geopolitical orientations of Ukrainian Citizens: constants and changes of the last years (February 2012 – February 2015)”, Kiev International Institute of Sociology, March 2015), <http://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=507&page=1>.

предотвращать подобную практику в будущем и становится позитивным фактором перемен. Распространение «историй успеха» - таких, как реформа милиции-полиции в Украине – идет на пользу в плане демонстрации возможностей органов власти, повышения доверия общества к реформам. Если какие-либо процедуры в госсекторе создают коррупцию, от них лучше отказаться: например, если вступительные процедуры в вузы не обходятся без взяточничества, должна быть введена электронная система.

Для обеспечения эффективной координации в Литве была сформирована четкая структура взаимодействия и подчинения между органами, департаментами и комитетами, которые отвечали за переговоры о вступлении страны в ЕС и обеспечение соответствия законодательства страны европейскому праву. Основным органом по координации переговоров о членстве и готовности к вступлению в ЕС стал Европейский комитет, созданный при Правительстве и активно функционировавший в период 1998-2003 гг. В Украине ближайшим эквивалентом такого комитета является Офис по вопросам европейской интеграции, учрежденный Правительством в 2015 году. Офис также ставит перед собой амбициозную задачу улучшения координации реализации Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной, но сфера его полномочий ограничивается разработкой рекомендаций кабинету министров. Координация действий между министерствами по поводу разработки законопроектов и других правовых актов по реализации Соглашения об ассоциации в Украине остается серьезным вызовом.

В Молдове общая координация и реализация СА осуществляется Министерством иностранных дел и европейской интеграции (МИДЕИ), а СУВЗСТ – Министерством экономики. МИДЕИ отчитывается перед Правительством каждые полгода. Правительством также учреждена Комиссия по европейской интеграции, в состав которой входят министры, несущие ответственность за различные главы Соглашения об ассоциации, во главе с премьер-министром, который контролирует процесс. Несмотря на четко прописанную законодательную базу, сохраняются проблемы, связанные с недостатком постоянного межинституционального диалога или ясного разделения обязанностей, из-за чего случаются задержки и срывы. Политическая привязанность министров, а вместе с ними – и министерств также вносит свой вклад в неравномерность распределения финансовой и технической помощи, направленной на реализацию СА/СУВЗСТ в Молдове.

В литовском Европейском комитете был Отдел информирования общества, который отвечал за информирование об идущих реформах, распространение среди населения знаний о ЕС. При поддержке Европейской комиссии и посольств государств-членов ЕС Отделом во всех десяти округах страны были созданы Центры европейской информации, которые, в свою очередь, отвечали за создание в региональных библиотеках так называемых «информационных полок» о ЕС. Украине и Молдове следует применять подобный подход, как «переводить» технически сложные статьи Соглашения об ассоциации в простые послания. К примеру, в Молдове, где очень важную роль играют МСП, информационная кампания о СУВЗСТ должна быть напрямую направлена на малый бизнес. Поскольку реализация СУВЗСТ – процесс отраслевого характера, информацию о нем до общества лучше всего доносить путём установления сотрудничества между Министерством экономики и бизнес-ассоциациями, которые имеют прямые связи с молдавскими производителями. В Украине, где идет процесс децентрализации, с СУВЗСТ всё больше ознакомиться

предстоит местным органам власти. Для упрощения процесса следует разделить информацию на целевые сегменты, чтобы обучить государственных служащих на местах, как доносить информацию до местных производителей по частям СУВЗСТ, наиболее актуальным для конкретного региона, например – по сельхоз- или металлургическому производству.

Гражданское общество – голос, отражающий интересы и нужды всех граждан. Таким образом, молдавское и украинское гражданское общество должно найти свой голос, чтобы достучаться до лиц, принимающих решения, и обратить их внимание на самые слабые места в реформировании. Одним из примеров эффективного взаимодействия с органами власти и повышения их подотчетности в Литве является Индекс органов самоуправления, ежегодно составляемый Литовским институтом свободного рынка (ЛИСР).<sup>32</sup> ЛИСР – одна из организаций, учреждённых в рамках донорских программ, ныне открытых для НПО и из стран ВВП. Индекс создан для измерения экономической свободы населения всех единиц местного самоуправления путём оценки, насколько эффективно муниципалитеты работают в сфере публичных финансов и насколько они способны создавать привлекательную среду проживания с применением таких показателей, как уровень безработицы, разнообразие доступных услуг, помощь местным органам частным инициативам и бизнесу. Индекс пользуется популярностью и способствует конкуренции между местными органами власти за лучшие показатели. Подобная модель применяется и в Грузии, Венгрии. В качестве ближайшего аналога в Украине, где одним из основных приоритетов реформирования является децентрализация, можно назвать индекс прозрачности местных органов власти, созданный сообществом «фабрик мысли». В Молдове Министерством экономики составляется Индекс социального отторжения в малых местностях (Small Areas Derivation Index, SADI), отражающий уровень развития местных сообществ, в том числе их доступ к образованию, здравоохранению, инфраструктуре. Из-за большого количества местных административно-территориальных единиц (900) сбор данных затруднён, в индексе не хватает рекомендаций. Тем не менее, это важная инициатива, качество данных в рамках которой, вероятно, в будущем улучшится, благодаря проекту по совершенствованию сбора региональной статистики в стране, начатому ЕС в этом году.<sup>33</sup>

Для ознакомления общества с функционированием публичного сектора требуется привлечение определённого внимания к тому, какие решения принимаются в секторе. Эксперты по экономике и общественные организации могут способствовать экономической грамотности населения и показывать людям, к каким последствиям приводят их ошибки в финансовой сфере. Ещё одна инициатива ЛИСР – налоговый калькулятор. Это приложение, которое позволяет людям узнать, сколько налогов они платят и как эти средства используются. Инициатива направлена на достижение двух важных результатов: во-первых, она способствует тому, чтобы правительство сокращало или отменяло неэффективные налоги; во-вторых, чтобы люди знали, как их взносы используются для финансирования социальной защиты, образования, других правительственных услуг, что помогает людям понимать, почему платить налоги – это

<sup>32</sup> Дополнительная информация об инициативах ЛИСР: <http://en.lfri.lt/initiatives>.

<sup>33</sup> Усовершенствование региональной статистики в Республике Молдова, «Европейский Союз оказывает поддержку усовершенствованию региональной статистики в Республике Молдова», 4 февраля 2015 года (Improved Regional Statistics in the Republic of Moldova, “The European Union provides support for the improvement of regional statistics in Moldova, February 4, 2015), [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press\\_corner/20150204\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/20150204_en.pdf).



важно. Это ограничивает участие населения в теневой экономике и содействует борьбе с коррупцией. В 2014 году доля теневой экономики в Литве составляла 12,5% ВВП, в то время как в Эстонии и Латвии – 13,2% и 23,5%, соответственно.<sup>34</sup> Для сравнения – цифры в Молдове и Украине (28% и 35%) гораздо выше.<sup>35 36</sup> Хуже того – в других источниках утверждается, что на самом деле теневая экономика в двух последних странах достигает 40% и 50% от ВВП.

В конце концов, в создание успешного будущего страны следует вовлекать и граждан. В Литве сообщества, НПО и активных граждан призывали предлагать идеи Совету по прогрессу государства, сформированному Правительством, а позднее эти идеи были включены в стратегию прогресса «Литва 2030». В результате инициативы возникла дискуссия в обществе о видении развития страны на предстоящие полтора десятилетия. Документ в его окончательном виде на данном этапе используется в качестве руководства для госчиновников в принятии стратегических решений, в том числе при формировании Стратегии продвижения экспорта, как правило, принимаемой на три-четыре года вперед.

## **ВЫХОД НА ЕВРОПЕЙСКИЙ РЫНОК**

Существенным толчком для экономики Литвы стало ее встраивание в европейские рынки. Переговоры между Литвой и ЕС о доступе к рынку завершились подписанием в 1994 году соглашения о свободной торговле. Соглашение об ассоциации было подписано в 1995 году, в силу оно вступило в 1998 году.

Сегодня по уровню экономического развития Литва, как и другие страны Балтии, намного опережает Украину и Молдову. ВВП на душу населения Литвы составляет 26.643 доллара США, Латвии – 23.337, Эстонии – 26.355; соответствующие показатели у Украины и Молдовы – только 8.666 и 4.983 доллара, соответственно.<sup>37</sup> На момент вступления Литвы в 2004 году в ЕС ВВП страны на душу населения составлял 13.255 долларов США – дальнейший рост показателей служит прекрасной иллюстрацией влияния не только успешных реформ, но и открытия рынков ЕС.<sup>38</sup> Украинская и молдавская экономики, в виду отсутствия как реформ, так и доступа к рынкам, росли гораздо медленнее – соответствующие показатели в 2004 году составляли, соответственно, 6.057 и 2.657 доллара США.

После того, как Литва избрала для себя путь европейской интеграции, экспорт страны начал перемещаться с Востока на Запад. В 1997 году основными рынками сбыта для

<sup>34</sup> Стокгольмская школа экономики в Риге, «Индекс теневой экономики в странах Балтии» (Stockholm School of Economic in Riga, “Shadow Economy Index for the Baltic Countries”), <http://www.sseriga.edu/en/centres/csb/shadow-economy-index-for-baltics/>.

<sup>35</sup> Dumitru Budianschi и др., «Недополучение налогов – невидимая реальность» (Dumitru Budianschi et al., “Tax gap - an invisible reality”, Discrepanța fiscală - o realitate invizibilă), 10 ноября 2014 года, <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1038-discrepana-fiscală&category=7>.

<sup>36</sup> «Теневая экономика в Украине в 2014 году – на высотах, невиданных с 2007 года: до 42% ВВП – Министерство торговли», Интерфакс Украина, 15 мая 2015 года (“Shadow economy in Ukraine in 2014 up to record high since 2007, to 42% of GDP – Trade Ministry”, Interfax Ukraine, May 15, 2015), <http://en.interfax.com.ua/news/economic/265907.html>.

<sup>37</sup> Для лучшего отражения экономической ситуации авторы используют показатель ВВП на душу населения в пересчете на паритет покупательной способности (ППС). Данные за 2014 год оцениваются по базе Всемирного банка: [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org).

<sup>38</sup> Соответствующие цифры в Латвии и Эстонии на тот момент составляли, соответственно, 13.306 и 14.667 долларов США. (Источник – см. ссылку 37)

Литвы были страны СНГ (46,4%, в том числе одна лишь Россия – 24,5%), а на ЕС приходилось 32,5% экспорта.<sup>39</sup> Частично благодаря вступлению в ЕС уровень экспорта в другие страны блока значительно вырос – в 2004 году он достиг 66,9%, в то время как объём товаров, вывозимых в СНГ, продолжал сокращаться и в том же году опустился до отметки 16,3%.<sup>40</sup> По последним данным, уровень экспорта Литвы в СНГ опять поднялся до 32,4%, но все же крупнейшим рынком сбыта остается ЕС – на его страны приходится 54,8% экспорта. Но самое удивительное то, насколько подскочил общий объём литовского экспорта – с 3 млрд евро в 1997 году до более 24 млрд в 2014 году.<sup>41</sup>

Одним из главных факторов, ограничивающих экономический рост, считается коррупция. И наоборот – за счёт обеспечения прозрачности системы достигается облегчение условий для открытия бизнеса, получения нужных разрешений, конкуренции на рынке. Говоря конкретнее, можно вспомнить поддержку развитых стран-членов ЕС, которая очень помогла в реализации реформ по повышению подотчётности государственного сектора. В индексе восприятия коррупции (ИВК) Литва и многие другие посткоммунистические страны сегодня занимают существенно лучшие позиции, чем Молдова и Украина (Литва – 58, Латвия – 55, Эстония – 69, Чехия – 51, Словения – 58, Словакия – 50, Украина – 26, Молдова – 35)<sup>42</sup>. Таким образом, европейская интеграция помогла странам ЦВЕ в борьбе с коррупцией, что, как следствие, повысило уровень экономической свободы для субъектов рынка, а также инвестиций, как внутренних, так и внешних.

В ходе переговоров о зоне свободной торговли с ЕС в Литве присутствовали схожие настроения, как и в Украине с Молдовой сегодня. К примеру, многие волновались, что литовский рынок заполнит более дешёвая европейская сельхозпродукция, что приведёт к падению аграрного сектора страны – но на деле этот сектор оказался единственным, устоявшим во время финансового кризиса 2009 года без потрясений. Похожие опасения высказывались и о текстильной отрасли, но в результате было лишь несколько отложено окончательное заключение договора.

Урок Литвы заключается в том, что зачастую бизнесу нужен лишь определённый толчок к выполнению стандартов ЕС, чтобы он не рассеивал панику и не тормозил реформы. Иногда подобным толчком становятся и экономические трудности, эмбарго. В 1998 году Литва пострадала от российского экономического кризиса – из-за падения курса рубля местным производителям пришлось искать альтернативные рынки. Другим сигналом к диверсификации стали политически мотивированные эмбарго России на литовскую молочную и мясную продукцию. Однако наиболее эффективным побуждением для бизнеса, чтобы приспособить качество продукции к европейским стандартам, является информация о долгосрочных выигрышах от роста качества и более широких возможностях для сбыта. Доступ на более богатые рынки изначально может потребовать больших инвестиций, но они окупаются за счёт роста прибылей, особенно во времена кризиса или политически обоснованных запрет со стороны России.

---

<sup>39</sup> Римантас Рудзкис, Вирмантас Кведарас, «Тенденции литовского экспорта и эконометрические модели» (Rimantas Rudzkis, Virmantas Kvedaras, “Lietuvos eksporto tendencijos ir ekonometriniai modeliai”, Lithuania’s export tendencies and econometric models), *Pinigų studijos 2003*, [http://www.lb.lt/rudzkis\\_1](http://www.lb.lt/rudzkis_1).

<sup>40</sup> Портал официальной статистики: [www.osp.stat.gov.lt](http://www.osp.stat.gov.lt).

<sup>41</sup> Там же.

<sup>42</sup> Чем выше оценка ИВК, тем выше вероятный уровень коррупции в стране. Данные индекса за 2014 год взяты у «Transparency International» на сайте [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

Прекрасным примером могут быть молдавские производители вина, овощей и фруктов, которые также потерпели урон из-за ограничительных мер со стороны России, но смогли перестроиться под европейские стандарты и за счёт этого выйти из ситуации победителями. Государственным и общественным структурам, таким как органам по продвижению экспорта, торговым палатам, экономическим фабрикам мысли и другим общественным организациям, следует распространять информацию о долгосрочных выгодах СУВЗСТ в виде учебных курсов, лекций и просветительских кампаний.

Следующим шагом должно стать оказание поддержки бизнесу в успешном выходе на новые рынки. Для проникновения на зарубежные рынки основными проблемами являются: 1) недостаток знаний о внешних рынках и их культуре; 2) несовместимость стандартов производства; 3) недостаток механизмов, дающих рычаги для выхода на внешние рынки. Например, немногие предприятия в Молдове и Украине знают о существовании в странах ЕС свободных экономических зон, где готовая продукция с некоторыми составляющими происхождения, к примеру, из той же Украины или Молдовы, может получать пометку «сделано в ЕС» и автоматически иметь доступ на рынки, доступные для государств ЕС.

Начиная с 1997 года, как продвижение экспорта, так и привлечение инвестиций курировало Литовское агентство экономического развития (ЛАЭР), учреждённое Министерством экономики. Но в 2009 году агентство было разделено на две структуры: ответственность за привлечение ПИИ возложена на «Invest Lithuania», а за поддержку МСП и поощрение экспорта из Литвы – «Enterprise Lithuania». Разделение обязанностей дало чёткое понимание функций структур и упростило доступ для заинтересованных субъектов.

В Молдове сейчас есть Молдавская организация по инвестициям и продвижению экспорта (МОИПЭ), которая сотрудничает с Министерством экономики и германской организацией GIZ, которой Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития Германии поручило консультировать премьер-министра Молдовы по вопросам экономического развития. В МОИПЭ работает около 10 сотрудников – для сравнения, в ЛАЭР перед реструктуризацией работало около 100. В Украине применяется модель, похожая на литовский пример. С 2009 года при Государственном агентстве по инвестициям и национальным проектам функционирует инвестиционное агентство «Invest Ukraine», на стадии учреждения находится агентство по продвижению экспорта.

Кроме усиленного продвижения экспорта и привлечения инвестиций, Украине и Молдове стоит инвестировать в экономическую дипломатию. При условии должной координации усилий между министерствами экономики и иностранных дел страны могут без больших затрат – как в плане финансовых, так и организационно-человеческих ресурсов – выйти на зарубежные рынки. В Литве оба профильных министерства проводят регулярные встречи в формате Совета по экономической дипломатии, куда также входят представители от министерств сельского хозяйства и путей сообщения, «Invest Lithuania», «Enterprise Lithuania», бизнес-структур. Советом устанавливаются экономические цели и формулируются послы, которые далее доносятся дипломатическими представителями до бизнес-субъектов в целевых странах. Помощь посольствам Литвы за рубежом Министерство экономики оказывает и в виде направления экономических атташе. Ещё одним результатом межведомственной координации является организация встреч между высокопоставленными

госчиновниками, такими как премьер и другие министры, с одной стороны, и возможными инвесторами и партнёрами, с другой стороны, в ходе международных визитов. Нередко именно благодаря таким жестам личного внимания инвестор может определиться в пользу работы в стране.

Помощь производителям в выявлении и выходе на новые рынки также оказывают местные торговые палаты, союзы промышленников, частные агентства по маркетингу. Основными игроками в этой сфере в Молдове и Украине являются Американская торговая палата и Европейская бизнес-ассоциация. Аналогичным местным структурам нужен толчок к тому, чтобы подтянуться. При этом властям Молдовы и Украины следует приложить согласованные усилия для того, чтобы активизировать сетевую кооперацию МСП как на региональном, так и на местном уровнях, при технической помощи Европейского Союза.

## **КООРДИНАЦИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ ПОДДЕРЖКИ**

Техническая и финансовая помощь, полученная от международных структур (Всемирного банка, МВФ, Еврокомиссии), зарубежных государств и их агентств по развитию (USAID, стран-членов ЕС, Канады, Японии и пр.), частных инициатив (Фонд открытого общества) спасла молдавские и украинские власти от дефолта, дала ресурсы на реализацию необходимых преобразований, способствовала построению институциональных мощностей и гражданского общества. Однако присутствие огромного количества международных субъектов вызывает и определенные риски – в частности, риск дублирования функций, что наводит на мысль о необходимости эффективной координации с обеих сторон – как со стороны доноров, так и грантополучателей.

В случае Украины и Молдовы агентства по развитию гораздо охотнее делятся результатами работы в прошлом, чем согласовывают планы на будущее. Это означает, что имеет смысл продолжать практику организации таких инициатив, как Международная конференция по поддержке Украины, которая прошла в апреле 2015 года в Киеве. В ходе подобных мероприятий необходимо создавать рабочую обстановку для обмена лучшими практиками и координации деятельности между международными донорами и местными реализующими организациями. Подобная модель уже функционирует по отношению к Беларуси – Международные встречи организаций по поддержке Беларуси регулярно проходят в Брюсселе, Вильнюсе и Варшаве – и может применяться и к Украине. Литовская столица за последние годы вообще превратилась в базу работы для многих агентств по развитию, которые сосредотачивают внимание на Беларуси, там же работает и Европейский гуманитарный университет – единственный белорусский университет, функционирующий в изгнании за рубежом.

Улучшение координации между донорами повысит подотчётность получателей грантов и снизит риск того, что Молдова и Украина пойдут по пути таких стран, как Босния и Герцеговина, которые впали в зависимость от международной помощи, а ощутимых перемен не демонстрируют. Такое часто случается именно из-за изъянов в координации между донорскими структурами, что приводит к созданию благоприятной среды для получения грантов несколько раз одними и теми же или схожими организациями. К тому же, это способствует образованию определенного вида субъектов гражданского общества, для которых международные гранты являются первичным либо вообще

единственным источником дохода. Во избежание подобного развития событий, международным донорам нужно или объединяться в инициативы кофинансирования, или четко разделять сферы действий. К примеру, реформа украинской милиции в полицию с проведением ряда преобразований в ее структуре проводилась при поддержке США, в Молдове основным донором в сфере энергетики является Швеция, Германия основное внимание уделяет модернизации местных государственных услуг, а ЕС финансирует реформы в сфере правосудия.

Также есть тенденция, что международные структуры, работающие внутри страны-получателя помощи, принимают на работу всех самых лучших специалистов из государственного и общественного сектора. К примеру, в Молдове после прохождения профессионального и языкового обучения, которое финансируется международными агентствами, госслужащие зачастую переходят на работу из органов власти в донорские структуры, в первую очередь ради более высоких зарплат. Конечно, в долгосрочной перспективе эту проблему можно решить повышением заработной платы сотрудникам госучреждений, но в краткосрочном периоде бороться с этим явлением можно по-другому – в контракт о прохождении обучения включить обязательство со стороны обучаемого остаться на работе в госсекторе на определенный период времени. К тому же, донорам следует последовать практике частных компаний и уделять время обучению собственного персонала.

Доноры также должны проявить гибкость по отношению к местным реалиям. В странах ВоП построение потенциала, особенно в государственном секторе – процесс продолжительный, поэтому следует рассматривать новые механизмы поддержки. В частности, как предлагается Специальной группой по зарубежной политике МАХСАР, для обеспечения охвата более широких пластов общества, особенно в регионах, где представителям местных властей не хватает компетенции для освоения и распределения финансовой помощи, следует рассмотреть вариант прямых выплат от ЕС – будь то фермерам или предприятиям, которые хотят провести модернизацию и повысить конкурентоспособность, или населению – для компенсации роста затрат на энергию.<sup>43</sup>

С другой стороны, заявители, в том числе и органы власти, должны демонстрировать качественное стратегическое планирование и к донорам обращаться с долгосрочным видением и конкретными запросами. Это поможет избежать таких промахов, как проведение учебных курсов по неактуальным темам, избыток учебных курсов и ознакомительных поездок, из-за которых уже не остается времени на саму работу по реформированию, или приезды зарубежных экспертов, знания и предлагаемые модели которых ничего общего не имеют с реальностью Украины и Молдовы.

## **ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Успех реализации в Молдове и Украине СА/СУВЗСТ будет зависеть от следующих шести элементов:

---

<sup>43</sup> «10 лет функционирования ЕПС – возможные варианты действий для ВоП» (“10 Years of the ENP- the Way Forward with the EaP”), «МАХСАР Policy Brief», №1, август 2015 г., [http://www.issiceu.eu/files/assets/news/maxcap\\_policy\\_brief\\_01-1.pdf](http://www.issiceu.eu/files/assets/news/maxcap_policy_brief_01-1.pdf).

- Стабильность политической обстановки и наличие политической воли для того, чтобы продолжать реформы. В случае Украины фактором огромной важности также является стабилизация военного конфликта в восточной части страны.
- Стратегическое мышление и конкретный план реформирования.
- Институциональный потенциал, проявляющийся в наличии квалифицированных реформаторов, чёткого распределения функций и эффективной координации.
- Включенность гражданского общества в диалог с властями.
- Общественная поддержка, залогом которой является проведение эффективных общенациональных информационных кампаний.
- Международная поддержка при условии обеспечения повышенных мощностей на местах для усвоения технической и финансовой помощи.

Движущей силой и мотивом к продолжению реформ для политической элиты стран ЦВЕ была перспектива интеграции в ЕС. Реализация СА/СУВЗСТ по объёму равносильна внедрению 80% законодательства ЕС, поэтому важно прививать понимание, особенно на уровне работы с обществом, что в случае успешной реализации СА/СУВЗСТ до полноценного членства в ЕС остается один, скорее формальный, шаг.

В политическом руководстве Молдовы и Украины отсутствует единство не только по идеологическим линиям, но и по стратегическому видению геополитической ориентации двух стран. Государствам-членам ВоП следует воспользоваться опытом политических партий стран ЦВЕ, переживших трансформацию, по консолидации и сотрудничеству политических сил в постановке и реализации стратегических приоритетов и целей общенационального значения. Дополнительным средством для удержания демократического курса политических партий стран ВоП является их вовлечение в общеевропейские политические сетевые структуры.

Обществам стран ВоП нужно выработать ощущение сопричастности к реформам. Совместно с гражданским обществом национальными правительствами всех стран должна вестись активная общенациональная информационная кампания для того, чтобы погасить присутствующие в обществе страхи, разъяснить протекающие процессы, указывать на ожидаемые либо уже достигнутые процессы. Кроме этого, каждому члену общества следует предоставить возможность внести свой вклад в формирование стратегического видения развития страны.

План реформ должен содержать чёткие приоритеты и сопровождаться общенациональной информационной кампанией в целях разъяснения обществу происходящих процессов, удержания кредита доверия и побуждения к тому, чтобы реформы продолжались.

### **Основные приоритеты Украины в контексте реализации СА/СУВЗСТ:**

- Правительство должно в корне пересмотреть подход к информированию как бизнес-сообщества, так и общества в целом о зоне свободной торговли с ЕС и конкретных возможностях для наращивания экспорта. Насущной необходимостью является разработка и реализация национальной политики по осведомленности общества о европейской интеграции Украины.
- В сфере экономики основным приоритетом является реформа налогообложения. В её основе должно лежать упрощение экономической составляющей налогов и

пошлин, а также их администрирования наряду с реструктуризацией органов налогообложения и таможни. Реформа должна проходить в режиме плотнейших консультаций со всеми заинтересованными субъектами и с учётом их мнений. В этой связи стоит обратить внимание на предложения соответствующей рабочей группы «Реанимационного пакета реформ».

- Правительству совместно с Верховной Радой следует повысить уровень прозрачности регулирующих органов путём формирования законодательной базы для сокращения количества данных органов, обновления их состава в рамках процедуры открытого конкурса, создания чёткой и понятной для бизнеса системы планирования проверок и инспекций.

### **Основные приоритеты Молдовы в контексте реализации СУВЗСТ:**

- Помимо урегулирования политической нестабильности и кризиса в банковской сфере, являющихся основными факторами, несущими угрозу реформам, молдавским властям следует воспользоваться всеми доступными ресурсами и технической помощью со стороны ЕС и Всемирного банка для повышения конкурентоспособности уязвимых отраслей.
- Постоянный диалог между Правительством, другими государственными и бизнес-структурами в целях выявления потребностей и избегания лишней административной нагрузки. К тому же, необходимы меры по построению потенциала госслужащих в госструктурах, несущих ответственность за мониторинг реализации СУВЗСТ, реформирования и согласования правовой базы.
- Местным властям следует действовать на опережение и разрабатывать программы помощи и информирования местных бизнес-сообществ и МСП не только о преимуществах СУВЗСТ, но и новых юридических и институциональных требованиях.

Гражданское общество является голосом, говорящим от имени всего общества, поэтому его роль не должна сводиться исключительно к мониторингу и оценке реализации Соглашений об ассоциации, в том числе и СУВЗСТ. Опытных представителей гражданского общества следует рассматривать как партнёров, несущих равную ответственность за воплощение перемен в жизнь. Потому что если взаимодействие с гражданским обществом ограничивается критикой, не помогая экспертным знанием, это создаёт лишь дополнительное напряжение и отбивает желание к работе у госслужащих, которые и без того находятся в затруднительном положении, пытаясь пробиться через разлаженную и политизированную систему принятия решений.

### **В контексте реализации СУВЗСТ гражданскому обществу следует предпринять следующее:**

- Оказание поддержки и консультационной помощи Правительству в процессе согласования национальной правовой системы с законодательством ЕС, что включает в себя, но не ограничивается такими компонентами, как помощь в разработке законопроектов, выявление и минимизация недостатков проводимых реформ и передача посланий обществу.

- Повышение экономической грамотности и экономической ответственности общества.
- Передача знаний и навыков бизнесу по выходу на европейские рынки в форме учебных курсов, лекций и просветительских кампаний, особое внимание уделяя региональным МСП.

Инициативе «Восточное партнёрство», в рамках которой ЕС оказывает помощь Украине и Молдове, недостаёт структур по углублению экономических связей между шестью странами ВоП. Следует также воспользоваться примером здоровой конкуренции между странами ЦВЕ в ходе их вступления в ЕС, аналогичным образом поощряя страны ЦВЕ к лидерству в определённых сферах реализации Соглашения об ассоциации. Тем самым страны ВоП запустят самодостаточный механизм, который будет работать на то, чтобы каждая страна, проводя у себя реформы, тем самым вносила свой вклад и в процесс реформирования в других странах.

Украинскую и молдавскую экономику на плаву пока что удерживает техническая и финансовая помощь международных доноров, они же дают ресурсы на реформирование, усиление институционального потенциала и развитие гражданского общества. Однако ввиду огромного количества международных субъектов требуются и дополнительные усилия для улучшения координации помощи как со стороны доноров, так и грантополучателей. Должны проводиться регулярные встречи доноров и реализующих структур в целях обмена планами, координации финансирования, обсуждения осуществления проектов и – на базе достигнутых результатов – постановки целей на предстоящее полугодие.

Международные доноры должны проявлять готовность адаптироваться к реалиям Молдовы и Украины, а также гибкость при введении новых механизмов финансирования – к примеру, прямых выплат населению, в частности – фермерам, в регионах, где местным властям не хватает компетенции для усвоения и распределения финансовой помощи.

Администрирование международной помощи – будь то на уровне властей или гражданского общества – должно проходить прозрачно, системно и так, чтобы все элементы работы дополняли друг друга; должны чётко указываться реальные получатели помощи (бенефициары), результаты проектов и рекомендации к дальнейшим действиям. На ранней стадии следует пресекать любую практику, ведущую к превращению Молдовы и Украины в страны, зависимые от внешней помощи и не демонстрирующие при этом заметных изменений к лучшему.



## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Виктория Букэтару – программный директор Ассоциации внешней политики Молдовы. Имеет бакалаврскую и магистерскую степень по международным отношениям, политическим и административным наукам Молдавского государственного университета. В 2005-2010 гг. работала преподавателем на Факультете международных отношений Молдавского госуниверситета, активно участвовала в деятельности ряда неправительственных организаций, в частности, Института развития и социальных инициатив, Информационно-документационного центра НАТО, Европейского института политических исследований. В 2010-2012 гг. участвовала в работе Консорциума совместных исследований «Исследования по безопасности и развитию в рамках кластера по безопасности инициативы „Широкая Европа”» при поддержке Министерства иностранных дел Финляндии. В Ассоциации внешней политики работает с 2009 года. Является автором ряда публикаций по внешней и оборонной политике, а также по отношениям Молдовы с Европейским Союзом.

**Симонас Чяпенас** – литовский политолог, особенно интересующийся взаимозависимостью между экономикой, политикой и другими сферами человеческой деятельности. В своих исследованиях применяет позитивистский подход, основывающийся на формальном моделировании. К сферам его исследовательских интересов относятся посткоммунистические трансформации, политика в регионе Центрально-Восточной Европы, политическая экономия и теория игр. Получил степень магистра по специальности «Политология» в Университете Южного Иллинойса (Карбондейл, США), степень бакалавра по экономике в Университете менеджмента и экономики ISM (Литва) и ещё одну степень магистра по бизнес-администрированию – в Норвежской школе бизнеса BI.

**Геннадий Максак** – президент украинского неправительственного аналитического центра «Полесский фонд международных и региональных исследований», координатор сети экспертов по внешней политике «Украинская призма». В 2012-2014 гг. входил в состав Управляющего комитета Форума гражданского общества «Восточного партнёрства». Является членом Общественного совета при парламентском комитете по иностранным делам. К основным сферам интересов относятся международные

отношения, внешняя политика Украины, безопасность в Восточной Европе, дипломатическая служба, политика «Восточное партнёрство», европейская и евроатлантическая интеграция Украины, двухсторонние отношения со странами СНГ, трансграничное сотрудничество. Геннадий изучал экономику в Черниговском государственном институте экономики и управления и политические науки в Центре восточно-европейских исследований Варшавского университета.

**Светлана Рогов** – эксперт по региональному развитию, обладающий более чем шестилетним опытом работы на посту руководителя Отдела по международным связям и инвестициям Министерства регионального развития и строительства Республики Молдова. Обладает практическим опытом работы в сфере иностранных дел, внешней помощи, фандрайзинга, ЕС, регионального развития, управления сложными многосторонними проектами и оперативными мероприятиями на национальном и региональном уровнях. Проводила учебные мероприятия для представителей местных органов власти, координировала проекты, финансируемые по программам ЕС и двухсторонних донорских структур. Получила магистерскую степень в сфере бизнес-администрирования, на данный момент готовится к получению докторской степени по региональному развитию в Академии государственного управления Республики Молдова.

**Довиле Шуките** – политический аналитик Центра исследований Восточной Европы (ЦЕВЕ, Литва). Перед работой в ЦЕВЕ работала научным сотрудником в Центре стратегических и международных исследований (Вашингтон, США). На данный момент в круг ее обязанностей и исследовательских интересов входит демократическое развитие и процессы реформирования в странах «Восточного партнёрства», в частности – в Беларуси, Грузии, Украине, Молдове. Входит в Правление организации «Европейское партнёрство за демократию» со штаб-квартирой в Брюсселе, плотно взаимодействует с проектами по повышению потенциала гражданского общества в странах «Восточного соседства» ЕС. Имеет степень магистра международных отношений и дипломатии Института международных отношений и политических наук Вильнюсского университета и степень бакалавра политических наук Института политических наук и дипломатии Университета им. Витаутаса Великого.

**Юрий Вдовенко** – консультант по вопросам реформирования местного самоуправления и территориально-административной организации Украины. Входит в Рабочую группу №2 Форума гражданского общества «Восточного партнёрства», занимающуюся вопросами экономической интеграции и конвергенции с политикой ЕС. Также входит в Правление еврорегиона «Днепр» (Украина – Беларусь – Россия), возглавляет черниговское отделение Украинской ассоциации европейских исследований. Обладает обширным опытом реализации проектов при поддержке ЕС, USAID, NED, IRF, министерств иностранных дел Польши, Дании и пр. Автор более чем 80 научных, аналитических, популярных статей. Сферы интересов охватывают трансграничное сотрудничество, местное экономическое развитие, публично-частное партнёрство, евроинтеграцию.

## **СВЕДЕНИЯ О ПАРТНЁРАХ**

**Центр исследований Восточной Европы (ЦЕВЕ)** – литовская некоммерческая организация, приверженная продвижению прав человека, демократических ценностей и активного гражданского общества в странах – восточных соседях ЕС. Центр был основан в 2006 году. Основное внимание уделяет улучшению общественной среды за счёт поддержания межчеловеческих контактов и более глубокого понимания наших восточных соседей. В рамках осуществления своей миссии Центр проводит качественный анализ общественных, политических и экономических процессов в странах «Восточного партнёрства» ЕС и реализует проекты сотрудничества ради развития в Беларуси, Грузии, Молдове, Украине, а также постоянно наращивает партнёрскую сеть и базу совместных проектов с Азербайджаном и Арменией. В качестве основной «фабрики мысли» в Литве, занимающейся вопросами внешней политики, Центр также проводит дебаты в общественном пространстве Литвы по актуальным вопросам внешней политики и международной безопасности.

[www.eesc.lt/en](http://www.eesc.lt/en)

**Полесский фонд международных и региональных исследований (ПФМРИ)** – украинский неправительственный научно-исследовательский центр, основанный в 2004 году. Цель создания и функционирования Фонда – способствовать становлению гражданского общества путём интеллектуальной и информационной поддержки процессов демократических преобразований и экономических реформ в Украине. Среди основных направлений деятельности: осуществление общественно-политических мероприятий, направленных на развитие гражданской активности различных групп

населения, выполнение качественного анализа по широкому спектру социально-политических проблем, прогнозирование тенденций развития политической и экономической системы общества, практическое применение результатов исследований. Эксперты фонда активно задействованы в консультационную работу по формированию внешней и торговой политики. С 2009 года ПФМРИ – активный член Форума гражданского общества ВоП.

**<http://pfirs.org>**

**Ассоциация внешней политики (АВП) Молдовы** – ведущий молдавский научно-исследовательский центр, занимающийся оказанием поддержки европеизации Молдовы, ее интеграции в Европейский Союз, эффективное решение приднестровского конфликта. Ассоциация основана осенью 2003 года группой известных экспертов, общественных деятелей и бывших высокопоставленных госчиновников и дипломатов, которые объединили усилия ради того, чтобы своим опытом и знаниями внести вклад во всесторонний анализ вариантов внешней политики Молдовы и формулирование эффективной зарубежной политики. АВП входит в Молдавскую национальную платформу ФГО ВоП.

**<http://www.ape.md>**