



ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ЗАКОН

об утверждении Национальной стратегии развития «Молдова–2030»

Парламент принимает настоящий ординарный закон.

Ст. 1. – Утвердить Национальную стратегию развития «Молдова–2030» согласно приложению, являющемуся неотъемлемой частью настоящего закона.

Ст. 2. – Со дня вступления в силу настоящего закона признать утратившим силу Закон об утверждении Национальной стратегии развития «Молдова–2020» № 166/2012 (Официальный монитор Республики Молдова, 2012 г., № 245–247, ст. 791), с последующими изменениями.



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПАРЛАМЕНТА
АНДРИАН КАНДУ

Кишинэу, 14 декабря 2018 г.
№ 333.



Приложение

НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ «МОЛДОВА–2030»

ВВЕДЕНИЕ

Республика Молдова сталкивается с рядом вызовов и долгосрочных тенденций как на национальном, так и на региональном и международном уровнях, что чревато серьезными последствиями в ближайшие десятилетия. Неопределенность и непредсказуемость растут, и, следовательно, необходимо применять новые парадигмы развития, учитывающие национальный потенциал и ограниченность природных ресурсов. Стремительный технический прогресс в корне меняет общественные отношения, открывая новые возможности для развития, но в то же время информационные технологии развиваются еще быстрее, чем способность общества адаптироваться к ним, что создает ряд долгосрочных вызовов. Несмотря на множество существующих преград, препятствующих развитию, все же имеются возможности, которые могут и должны быть использованы. Следовательно, необходимо выработать правильные решения относительно будущего в сфере образования, занятости, социального устройства, взаимодействия граждан и государства, демографических и климатических изменений, обеспечения равенства и социальной справедливости. То есть для того, чтобы стать обществом, приспособленным к изменениям, рискам и испытаниям, Республика Молдова должна утвердить программу, необходимую для системного подхода к долгосрочному устойчивому развитию.

Национальная стратегия развития «Молдова–2030» (далее – *Стратегия «Молдова–2030»*) является стратегическим документом, определяющим направление развития страны и общества в следующем десятилетии на основе принципа жизненного цикла человека, его прав и качества жизни и устанавливающим четыре приоритета устойчивого развития с 10 вытекающими из них долгосрочными целями:

• **устойчивое и всеохватывающее экономическое развитие:**

- 1) увеличение доходов из стабильных источников и снижение экономического неравенства;
- 2) расширение доступа людей к существующей инфраструктуре, услугам в сфере коммунального хозяйства и улучшенным жилищным условиям;

- 3) улучшение условий труда и сокращение неформальной занятости;
 - **надежный человеческий и социальный капитал:**
- 4) гарантирование качественного образования для всех и продвижение возможностей обучения на протяжении всей жизни;
- 5) обеспечение основного права на укрепление физического и психического здоровья;
- 6) надежная и всеобъемлющая система социальной защиты;
- 7) обеспечение равновесия между работой и семьей;
 - **неподкупные и эффективные учреждения:**
- 8) обеспечение эффективного и всеобъемлющего управления и верховенства закона;
- 9) продвижение мирного, безопасного и инклюзивного общества;
 - **здоровая окружающая среда:**
- 10) обеспечение основного права на здоровую и безопасную окружающую среду.

Достижение этих целей на основе принципа *никого не оставлять без внимания* позволит Республике Молдова встать на путь устойчивого развития.

Следуя курсом европейской интеграции, нашедшим непосредственное отражение в Соглашении об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами – с другой, Стратегия «Молдова–2030» принимает концепцию, используемую странами Европейского Союза, для определения качества жизни людей по 10 показателям, при этом повышение качества жизни является стратегической целью документа. В то же время Стратегия «Молдова–2030» является вкладом Республики Молдова в реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (*далее – Повестка–2030*), утвержденной государствами-членами Организации Объединенных Наций в сентябре 2015 года. Таким образом, Стратегия «Молдова–2030» представляет собой переложение целей, в частности тех из них, которые принято считать катализаторами развития, и показателей Повестки–2030, адаптированных к национальному контексту Республики Молдова.

Стратегия «Молдова–2030» является стратегическим справочным документом для всех программных документов на национальном, региональном и местном уровнях. Она не заменяет отраслевые стратегии, а указывает на приоритетные области и направления вмешательства, которые важны для долгосрочного и устойчивого развития Республики Молдова. Центральным органам публичной власти предстоит принять меры для переноса приоритетных направлений Стратегии «Молдова–2030» в отраслевые стратегии, в которых должны быть подробно описаны программы политик, подлежащие реализации в краткосрочной и среднесрочной перспективе. В то же время необходимо, чтобы идеи и задачи, намеченные в Стратегии «Молдова–2030», нашли свое отражение также в региональных и местных политиках. Кроме того, всем без

исключения: обществу, компаниям, социальным партнерам, неправительственным организациям – предлагается следовать стратегическому курсу Стратегии «Молдова–2030» и участвовать в достижении ее целей.

В первой главе Стратегии «Молдова–2030» излагаются основные тенденции долгосрочного развития Республики Молдова, касающиеся, в частности, семьи и детей, миграции населения, депопуляции и демографического старения, состояния здоровья населения, образования, экономики, информационно-коммуникационных технологий, климатических изменений и управления. Эти тенденции по большому счету не могут зависеть от изолированных и краткосрочных вмешательств, а являются следствием системных подходов. Поэтому рассматриваемые тенденции должны в приоритетном порядке учитываться при формировании базы национальных политик.

Вторая глава представляет долгосрочную перспективу развития Республики Молдова. Она включает прежде всего уроки, усвоенные при внедрении предыдущих национальных стратегий развития, после которых следует разъяснение подхода, используемого при разработке и внедрении Стратегии «Молдова–2030» и основанного на сосредоточении внимания на людях и на повышении качества их жизни, а также представляет сценарии развития Республики Молдова в долгосрочной перспективе в форме прогноза развития будущего (*foresight*¹).

В третьей главе изложены все 10 стратегических целей устойчивого развития Республики Молдова, изначально определяющих, каким образом жизненный цикл, качество жизни и права человека составляют их основу. Для каждой стратегической цели представлена текущая ситуация с кратким описанием основных событий, отражающих качество жизни, чаще всего в сравнении со странами региона, но без исчерпывающего и детального анализа отраслей и отраслевых политик, поскольку такие анализы являются предметом отраслевых стратегий, которые предстоит разработать впоследствии. В этой же главе с учетом принципа *никого не оставлять без внимания* представлены наиболее уязвимые группы и причины их уязвимости, чтобы при разработке отраслевых стратегий и политик на основе Стратегии «Молдова–2030» были включены политики, подходящие для каждой уязвимой группы. В то же время для каждой стратегической цели представлены основные воздействующие факторы, обуславливающие изменение систем, чтобы улучшить качество жизни всех людей.

После изложения основных элементов, влияющих на качество жизни всех людей, по каждой стратегической цели приводится общее представление

¹ *Foresight* является инновационной моделью стратегического планирования и разработки политики, которая анализирует альтернативы будущего, но не предсказывает или не прогнозирует будущее. По мнению Организации Объединенных Наций, предвидение является систематическим процессом совместного сбора информации о будущем и формулирования среднесрочного и долгосрочного видения, направленным на содействие принятию текущих решений и мобилизацию совместных действий.

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/ForesightManual2018.html>

для соответствующей отрасли, указывающее ориентир, к которому следует стремиться до 2030 года, при этом основными элементами данного раздела являются цели устойчивого развития, признанные в результате проведенного в 2016 году всенародного обсуждения Повестки–2030 катализаторами устойчивого развития. После общего представления приводятся конкретные цели и приоритетные действия, указывающие стратегические направления деятельности, которые следует учесть в первоочередном порядке в документах планирования и отраслевых политиках, разрабатываемых до 2030 года. Ожидаемый результат определяет на уровне каждой стратегической цели предварительные оценки запланированных мер в отношении качества жизни людей, после которых следуют показатели мониторинга и оценки для определения прогресса в реализации Стратегии «Молдова–2030». Показатели мониторинга и оценки формулируются на основе релевантных показателей целей устойчивого развития, адаптированных к контексту Республики Молдова, показателей, используемых Европейским Союзом для определения качества жизни, и показателей, отражающих позицию, занимаемую Республикой Молдова на региональном или международном уровне.

В четвертой главе изложены принципы, которые составят основу внедрения Стратегии «Молдова–2030» и, соответственно, связанных с ее внедрением отраслевых программных документов, механизм, институциональная и нормативная база, необходимые для внедрения Стратегии «Молдова–2030», а также механизм мониторинга и оценки ее внедрения.

Для реального достижения целей, указанных в Стратегии «Молдова–2030», очень важно рассматривать ее как справочный документ на национальном уровне в области планирования и разработки политик, постоянно следить за ходом ее внедрения и принимать меры для корректировки мероприятий, предложенных в Стратегии «Молдова–2030», в случае появления новых для Республики Молдова вызовов. Необходимо также повысить взаимосвязь и согласованность между отраслевыми политиками и субъектами, ответственными на разных уровнях, содействовать диалогу по вопросам интеграции, установить тесную связь между мерами, которые необходимо принять, и создать среду, благоприятную для эффективного внедрения Стратегии «Молдова–2030».

I. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Развитие человеческого потенциала в Республике Молдова со дня обретения независимости во многом определялось рядом демографических, социальных, экономических, климатических и управленческих факторов. Объективная оценка тенденций в развитии Республики Молдова имеет важное значение для выявления основных факторов и воздействий, характеризующих развитие страны в долгосрочной перспективе.

Семья и дети

Республика Молдова переживает демографический переход, характеризующийся серьезными изменениями модели семьи и рождаемости. Молодые люди создают семьи позднее на протяжении жизненного цикла, а количество разводов значительно увеличилось. В 1996–1998 годах мужчины впервые вступали в брак в среднем в возрасте 24 лет, а женщины – в возрасте 22 лет, в то время как в 2016 году средний возраст мужчин составлял уже 28 лет, а женщин – 26 лет. Доля детей, рожденных вне традиционной модели брака, увеличилась с 15 до 22% за тот же период. Уровень рождаемости среди подростков по-прежнему в два раза выше в Республике Молдова (27,9 на 1000 подростков в возрасте 15–19 лет в 2015 году), чем в Европейском Союзе², с большими различиями между сельской и городской местностью. Продолжилась тенденция века, выражающаяся в снижении уровня женской фертильности: общий коэффициент фертильности снизился с 1,6 до 1,3. Сельская репродуктивная модель, ранее характеризовавшаяся большим количеством детей, рожденных сельскими женщинами, в отличие от жительниц городов, рожавших реже, все больше приближается к городской (рис. 1). Семьи стали более малочисленными как в селах, так и в городах.

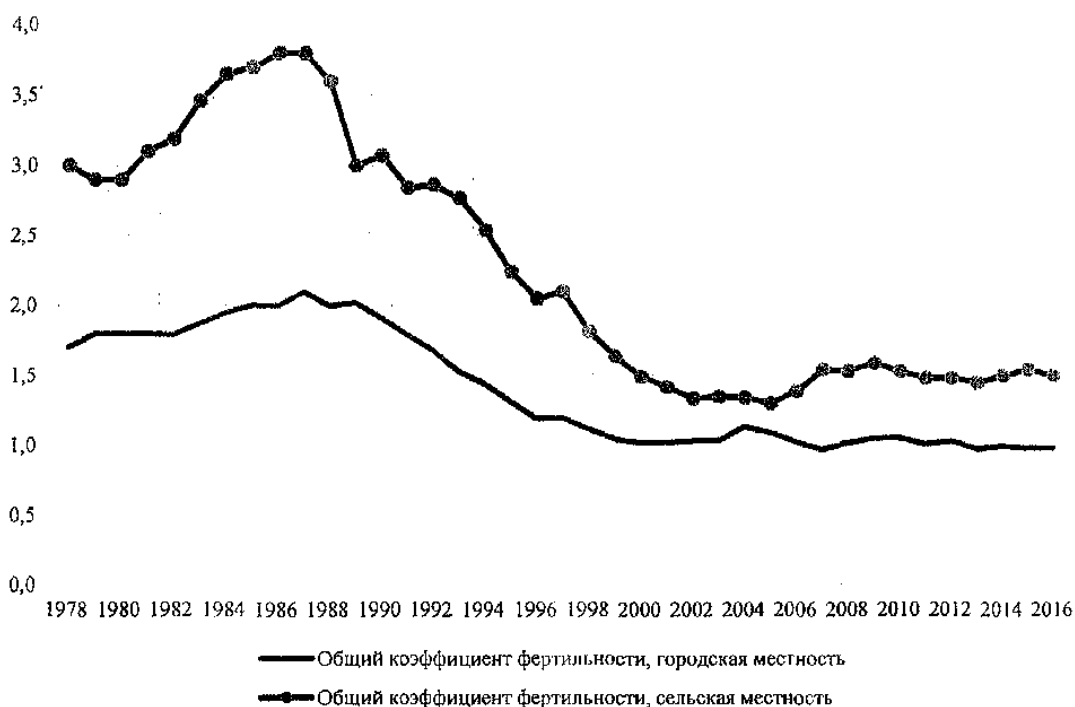


Рис. 1. Эволюция общего уровня рождаемости в Республике Молдова за период 1978–2016 годов в городской и сельской местности.

Источник: Национальное бюро статистики

² http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator_Code%3ASP.ADO.TFRT

В последующие десятилетия демографический спад продолжится быстрыми темпами. Согласно демографическому прогнозу (2015–2035 гг.), ежегодное снижение численности населения составит около 1,1–2,0%. Количество рождений будет слишком низким и не сможет восстановить сокращение численности населения. Этот феномен определяется как низкой рождаемостью, так и снижением численности женского населения детородного возраста (15–49 лет). К 2035 году население страны может сократиться до 2085,8 тыс. (на 28,4%)³. В то же время ожидается, что значительно возрастет число детей, живущих в семьях с одним родителем, в основном из-за эмиграции и социокультурных изменений, воздействующих на модель традиционной семьи.

Миграция населения

За последние 20 лет внутренняя и в особенности внешняя миграция стали характерными для Республики Молдова явлениями, вызвавшими многочисленные демографические, социальные, культурные и экономические последствия. Внутреннюю миграцию трудно отслеживать из-за отмены обязательного ранее наличия прописки, но некоторые тенденции просматриваются по итогам переписи населения и жилищ 2014 года. Так, всего за два предшествующих переписи года около 56 тыс. человек сменили место жительства, для которых муниципии Кишинэу и Бэлць, а также города Анений Ной, Кахул, Кэушень, Яловень, Сорока и Тараклия стали полем притяжения. Наиболее существенно отрицательный баланс внутренней миграции проявился в сообществах, которые уже столкнулись с серьезными экономическими и социальными проблемами, в таких районах, как Кантемир, Чимишлия, Фэлешть, Глодень, Ниспорень, Шолдэнешть и Теленешть.

Что касается объема внешней миграции, достигнут значительный прогресс, поскольку стали доступны комплексные данные, описывающие этот феномен, а также его воздействие на различные области жизнедеятельности общества⁴. В 2014 году численность законно эмигрировавших лиц за последние 20 лет составила 104 тыс. человек⁵. Эта цифра к концу 2016 года возросла до 109 тыс. Процесс иммиграции приобрел более четкие контуры в последние 10 лет, а в 2013 году численность иммигрантов впервые превысила численность законных эмигрантов. Однако законная эмиграция – всего лишь очень небольшой сегмент явления. Главной проблемой, с которой столкнулась Республика Молдова, является внешняя миграция с целью осуществления трудовой деятельности. По официальным данным Национального бюро статистики, в 2016 году около 320 тыс. человек в возрасте 15 лет и старше работали или искали

³ Gagauz Olga, Stratan Alexandru, Buciuceanu-Vrabie Mariana și alții, *Analiza situației populației în Republica Moldova*, INCE, UNFPA, Chișinău, 2016. http://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PSA_RO.pdf

⁴ Постановление Правительства об утверждении Списка показателей и Модели расширенного миграционного профиля Республики Молдова № 634/2012.

⁵ Ministry of Internal Affairs of the Republic of Moldova, International Organization for Migration, «Extended Migration Profile of the Republic of Moldova 2009-2014».

работу за рубежом, причем подавляющее большинство кратковременно (круговая миграция). Но и эти оценки кажутся довольно заниженными. Согласно национальным переписям, проведенным в странах основного пребывания, выбранных молдавскими эмигрантами, в 2011 году около 584 тыс. выходцев из Республики Молдова проживали постоянно за рубежом по сравнению с 357 тыс. в 2001 году⁶. Эмиграция, сопровождающаяся изменениями модели рождаемости и семьи, привела к уменьшению среднего числа лиц, проживающих в домохозяйствах, – с приблизительно 3,0 члена в 1996 году до 2,3 члена в 2016 году, а также к распространению домохозяйств, в которых отсутствуют представители среднего поколения.

В течение следующего десятилетия миграция из села в город продолжится. Маленькие и средние села останутся основными поставщиками молодежи, которая переселится в городскую местность, особенно в муниципии Кишинэу и Бэлць. По меньшей мере 100–150 тыс. человек, особенно представителей молодого поколения, в ближайшие 10 лет переселятся из села в город. Эволюцию эмиграции трудно предсказать, но существует риск, что краткосрочные мигранты перейдут в категорию постоянных эмигрантов. Одна из основных неопределенностей связана с миграционной политикой Российской Федерации, являющейся основным местом пребывания молдавских рабочих – субъектов круговой миграции. Если миграционная политика Российской Федерации склонится к долгосрочной иммиграционной модели, возникнет серьезная опасность, что к 2030 году население Республики Молдова сократится по крайней мере на 250–300 тыс. граждан только за счет эмиграции. В то же время к 2030 году иммиграционный процесс, вероятнее всего, достигнет приблизительно 4–5 тыс. человек в год. Таким образом, присутствие лиц иностранного происхождения в социальной, культурной и экономической сферах будет более ощутимым, чем сегодня.

Депопуляция и старение населения

Если уровень рождаемости в Республике Молдова вписывается в типичную для Восточной Европы картину, то уровень смертности необычайно высок, особенно среди мужчин, из-за сердечно-сосудистых заболеваний. По этой причине за последние 20 лет естественный прирост населения в Республике Молдова был крайне отрицательным, особенно в сельской местности, что в сочетании с эмиграцией привело к быстрому сокращению численности населения. Если, согласно переписи 1989 года, население составляло 3,658 млн. человек, проживающих на территории страны, без восточных районов и муниципия Бендер, то по результатам переписи 2004 года население составило 3,383 млн. человек, а уже согласно переписи 2014 года – 2,998 млн. человек. Следовательно, официально признанная численность населения в 3,5 млн.

⁶ Gagauz Olga, Stratan Alexandru, Buciuceanu-Vrabie Mariana și alții, «*Analiza situației populației în Republica Moldova*», INCE, UNFPA, Chișinău, 2016.

человек, используемая в настоящее время в статистике, должна быть откорректирована с учетом миграционных потоков.

Численность населения сокращается во всех регионах, районах и населенных пунктах страны. Концентрация населения наблюдается в муниципии Кишинэу и центральных районах⁷. Особенно в последнее десятилетие отмечается сокращение численности населения в районах Басарабьяска, Чимишлия, Дондушень, Сорока и Ниспорень, а также в муниципии Бэлць с показателями сокращения численности населения около 20%. В настоящее время около 5% населения страны проживает в очень небольших (до 1000 человек) и относительно изолированных сельских коммунах, в которых значительная часть жилищ покинута главным образом из-за миграции, как внешней, так и внутренней. Согласно переписи 2014 года, около 18% домов и квартир в стране не заселено.

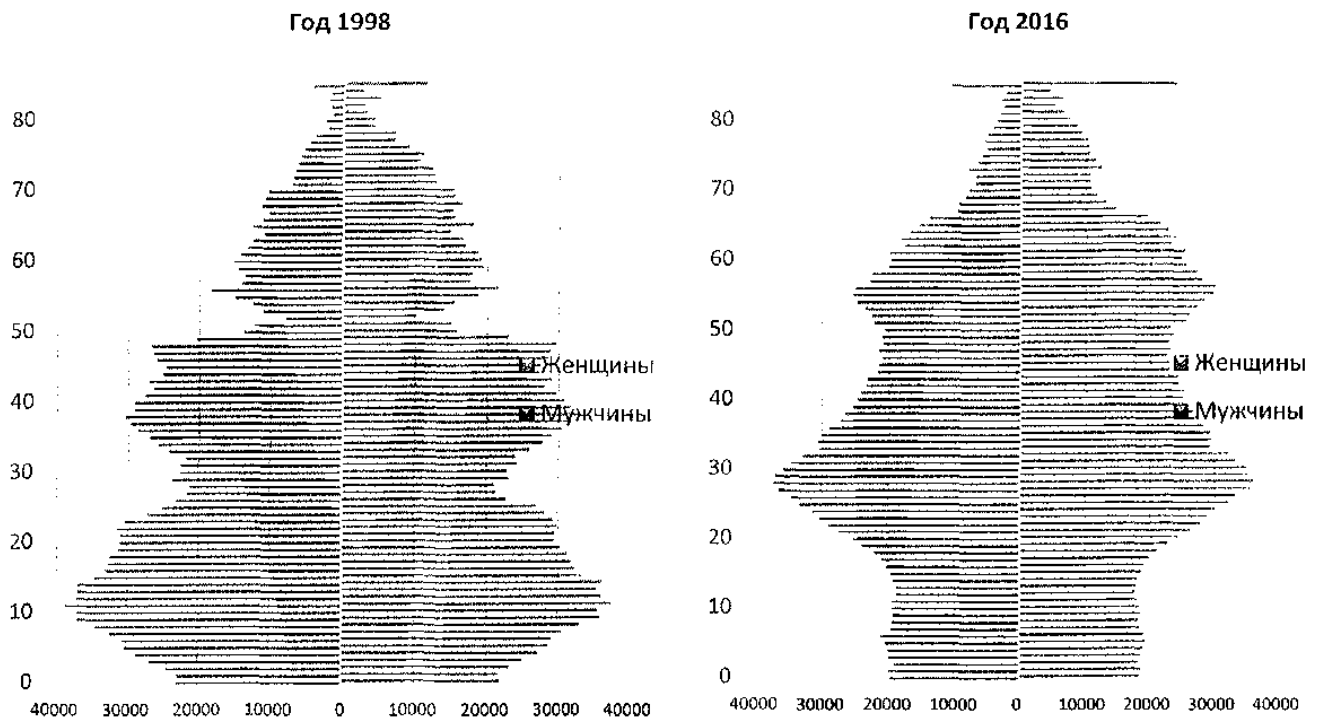


Рис. 2. Половозрастная пирамида населения Республики Молдова в 1998 и 2016 годах.

Источник: Национальное бюро статистики

⁷ Территориальный интегральный показатель демографической безопасности: динамика в 2014–2016 годах, Центр демографических исследований, UNFPA, 2017 г.

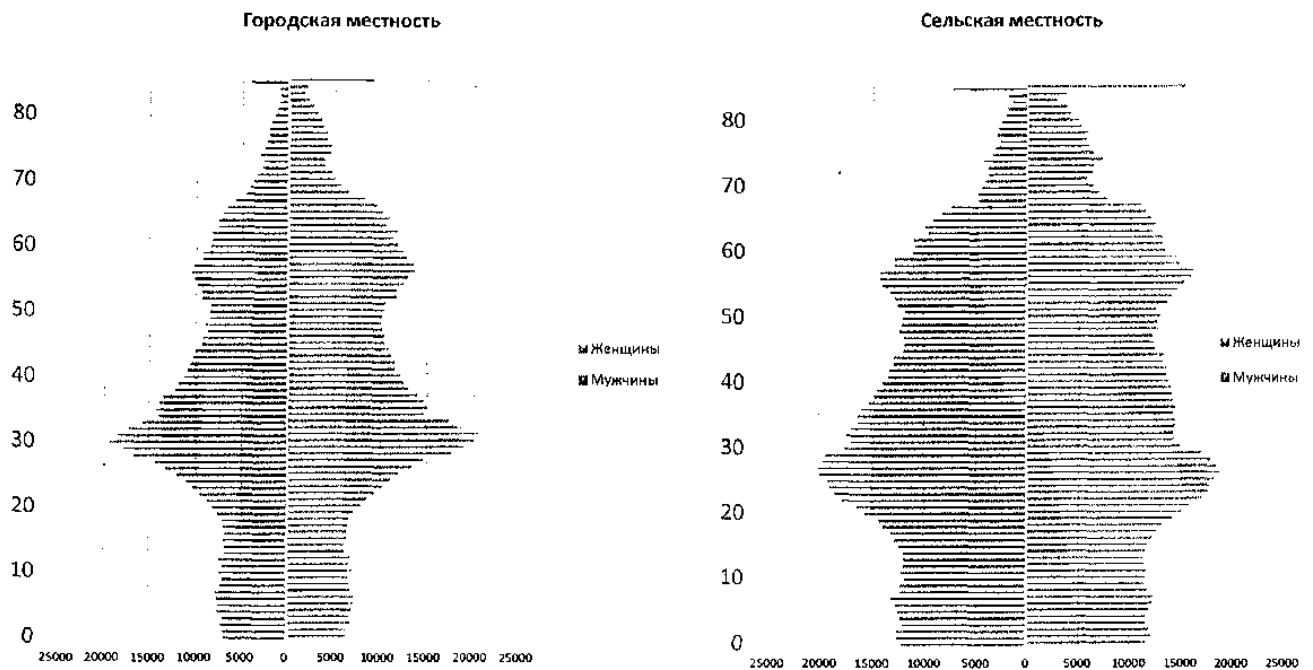


Рис. 3. Половозрастная пирамида населения Республики Молдова в 2015 году в городской и сельской местности.

Источник: Национальное бюро статистики

Сочетание снижения рождаемости, продолжающейся эмиграции и увеличения продолжительности жизни населения привело к стремительному старению населения. Если в 1996 году средний возраст составлял 32,6 года, то в начале 2017 года – 38 лет. Половозрастная пирамида сильно сузилась (рис. 2), продемонстрировав повышение коэффициента старения населения с 17,2% в 2016 году до приблизительно 25% к 2030 году. В городской местности перспективы старения населения более выражены (рис. 3).

Показатель активного старения показывает, что активное старение в благоприятных условиях недостижимо для более 70% населения Республики Молдова в возрасте 55 лет и старше, причем этот показатель в два раза ниже целевого показателя в 57,5 балла, характерного для стран Европейского Союза. Одной из причин является низкая ожидаемая продолжительность жизни населения по сравнению со странами Европейского Союза (практически на 10 лет ниже). Среди прочих факторов отмечаются низкий уровень образования и психического благополучия пожилого населения (51,1% и, соответственно, 62%), низкий уровень социальной включенности этой категории населения (32,2%) в отличие от пожилых людей стран Европейского Союза (49%). Пожилые люди в Республике Молдова обладают ограниченными навыками использования информационных технологий (2,9% по сравнению с 40,8% в среднем в странах Европейского Союза) и обучения на протяжении всей жизни (0,3% по сравнению с 4,5% в странах Европейского Союза).

Последние оценки свидетельствуют о том, что Республика Молдова теряет возможность освоить первый дивиденд, полученный в результате

демографического перехода, а политики должны быть нацелены на освоение второго демографического дивиденда⁸.

Состояние здоровья населения

Состояние здоровья населения страны несколько улучшилось за последние два десятилетия. Ожидаемая продолжительность жизни увеличилась с 63/70 лет для мужчин/женщин в 1996 году до немногим более 68/76 лет в 2016 году, а показатель младенческой смертности снизился с 21 случая на 1000 живых новорожденных до 9,3 случая. Оба показателя очень хороши для группы стран с уровнем доходов, типичным для Республики Молдова, но проигрывают при сравнении с региональными стандартами, отбрасывая Республику Молдова назад особенно из-за младенческой смертности и ожидаемой продолжительности жизни у мужчин.

В последние годы заболеваемость ВИЧ-инфекцией имеет тенденцию к росту (20 человек с диагностированной ВИЧ-инфекцией на 100 тыс. человек в 2015 году), при этом тревожная ситуация наблюдается среди молодежи в возрасте 15–24 лет: заболеваемость ВИЧ-инфекцией на 100 тыс. человек в этой возрастной группе почти удвоилась – с 12,2 в 2000 году до 20,3 в 2015 году⁹. Заболеваемость туберкулезом в 2014 году в Республике Молдова была в 10 раз выше, чем в среднем по Европейскому Союзу.

Несмотря на высокий уровень заболеваемости ВИЧ/СПИДом и туберкулезом, вызывающий особую обеспокоенность учреждений общественного здоровья и доноров, в структуре общей заболеваемости и смертности населения преобладают неинфекционные заболевания (в частности сердечно-сосудистые, онкологические заболевания, болезни пищеварительного тракта). В 2015 году на долю неинфекционных заболеваний приходилось 83% общего числа лет недееспособности, в то время как на инфекционные – 11%, а недееспособность, вызванная несчастными случаями, составляла всего 6% (рис. 4). Курение и чрезмерное употребление алкогольных напитков – два наиболее значимых фактора, связанных с неинфекционными заболеваниями, – находятся на очень высоком уровне в Республике Молдова. Согласно оценкам, курят 45% мужчин по сравнению со средним мировым показателем, составляющим 35%, в Болгарии – 44%, в Румынии – 39% и в Венгрии – 34%. По последним данным Всемирной организации здравоохранения, в 2014 году в Республике Молдова был употреблен объем алкогольных напитков, эквивалентный 10 л чистого алкоголя на душу населения, что ненамного превышает средний показатель в 9,5 л в период с 2000 года по 2013 год. Этот уровень потребления существенно превышает средний показатель в 6,3 л на душу населения, демонстрируя чрезмерное употребление алкогольных напитков, характерное для

⁸ Expert-Grup și UNFPA, Fondul Națiunilor Unite pentru Populație, «Demografia contează: care este impactul dinamicii populației asupra economiei Republicii Moldova?», Chișinău, 2017.

⁹ <http://www.cnms.md/sites/default/files/Monitorizarea%20controlului%20infect%20C8%9Biei%20HIV%20C3%AEn%20Republica%20Moldova%2C%20anul%202015.pdf>

региона: Болгария потребляет около 12 л на душу населения, Румыния – 9,6 л, а Венгрия – 10,9 л на душу населения.

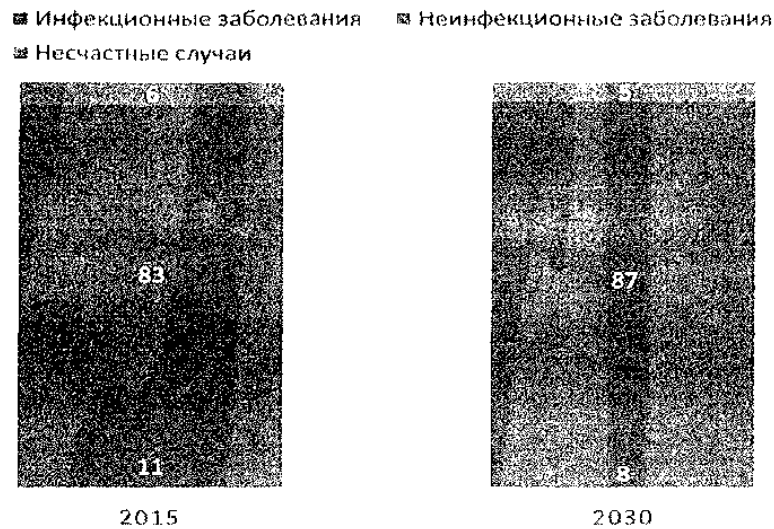


Рис. 4. Структура лет жизни недееспособности в Республике Молдова в зависимости от причин, в % к общему объему 2015 года, и прогнозы на 2030 год.

Источник: Миссия MAPS/Программа развития Организации Объединенных Наций

Неинфекционные заболевания в значительной степени определяются образом жизни и питанием, общим уровнем стрессоустойчивости, курением и злоупотреблением алкоголем и демографическими характеристиками населения. Поэтому, учитывая очевидную тенденцию старения населения и распространенность курения, ожидается, что к 2030 году они займут более высокую позицию, чем в настоящее время, при этом недееспособность, вызванная неинфекционными заболеваниями, может достичь 87%. С разных точек зрения, эта тенденция в большей мере требует разработки профилактических и превентивных решений, а не решений, принимаемых для лечения того или иного заболевания. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни выявляет значительные гендерные различия: для мужчин в возрастной группе 15–19 лет ожидаемая продолжительность жизни оценивалась в 54,1 года, а ожидаемая продолжительность здоровой жизни – 47 лет, составив в процентном выражении 87% времени, прожитого в очень хорошем, хорошем и удовлетворительном состоянии здоровья, в то время как женщины, имеющие более высокую ожидаемую продолжительность жизни – 62 года, больше лет проживают в плохом/очень плохом состоянии здоровья, иными словами, доля времени, проведенного в хорошем состоянии здоровья, составляет всего 82%. При этом сельские жители, по сравнению с городскими, живут и того меньше и имеют еще

более низкую ожидаемую продолжительность здоровой жизни, чем жители городов¹⁰.

Образование

В целом образование является инертной системой, поскольку должно пройти достаточно много времени, чтобы улучшения в системе образования сказались на уровне практической грамотности, школьных достижениях, профессиональной подготовке на рынке труда и на экономической конкурентоспособности в целом. За последние два десятилетия Республика Молдова достигла определенных успехов в образовательной сфере. Если в середине 90-х годов средняя продолжительность обучения населения в возрасте старше 15 лет составляла 8,4 года, то к 2015 году она достигла 10,1 года (ниже среднего по региону – 11,2 года). Республика Молдова также достигла определенного прогресса в образовательных достижениях. Как показывают результаты Программы по международной оценке учащихся (PISA), Республика Молдова достигла лучших результатов в 2015 году по сравнению с результатами за 2009 год, но еще далека от стандартов стран Организации экономического сотрудничества и развития (рис. 5).

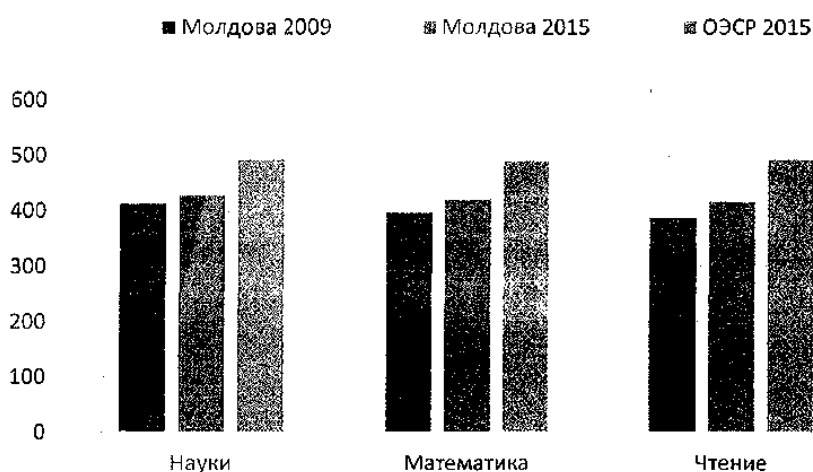


Рис. 5. Результаты оценки молдавских учащихся и среднее значение Организации экономического сотрудничества и развития согласно Программе по международной оценке учащихся (PISA) за 2009 и 2015 годы.

Источник: СТП ОЭСР в области образования

За последние два десятилетия значительно вырос и показатель охвата дошкольным и начальным образованием как в городской, так и в сельской местности. В отношении показателей охвата последующими уровнями образования не хватает качественных статистических данных из-за их неопределенности, связанной с фактической численностью населения

¹⁰ «Speranța de viață sănătoasă – indicatorul general al sănătății populației», Centrul de Cercetări Demografice și Fondul Organizației Națiunilor Unite pentru Populație, 2015.

соответствующего возраста: при определении показателей охвата гимназическим и следующими уровнями образования не придается должное значение фактическому показателю зачисления, поскольку показатель основан на официальной численности населения, которая, как показывает перепись 2014 года, преувеличивает фактическую численность школьников. Хотя, по прогнозам, к 2030 году вырастет продолжительность школьного обучения до 10,8 года, высокий показатель неокончания учебных заведений на уровнях системы высшего образования ставит под угрозу быстрое получение образовательных достижений и сближение с региональными стандартами.

Экономика

Основным показателем экономического роста является валовой внутренний продукт (ВВП). Эволюция этого показателя была особенно скачкообразной в течение последних двух десятилетий. С 1994 года до настоящего времени среднегодовые темпы роста ВВП составляли около 2,7%, а в 2017 году уровень ВВП был на 89,6% выше уровня, соответствующего 1994 году. ВВП на душу населения вырос с 400 долларов США в 1995 году до приблизительно 2291 доллара США в 2017 году¹¹. Республика Молдова перешла из группы стран с низким уровнем доходов в группу стран с низким средним уровнем доходов. Однако в последние годы рост ВВП происходил на фоне разрушенного экономического потенциала. На рис. 6 представлено довольно выраженное колебание фактического ВВП на фоне потенциального ВВП¹². Это было обусловлено последствиями различных негативных потрясений, в частности засухи 2007, 2009, 2012 и 2015 годов, мирового финансового кризиса 2009 года и банковского кризиса 2015 года в стране. В 2010–2017 годах ВВП ежегодно рос в среднем на 4,5%, превысив уровень 2008 года (за год до кризиса 2009 года) на 33,1%, а ВВП на душу населения оставался на самом низком уровне по сравнению с другими странами Центральной и Восточной Европы (рис. 7).

¹¹ FMI, World Economic Outlook Database, October 2017.

¹² Потенциальный ВВП определяется при полной занятости и полном потреблении основного капитала.

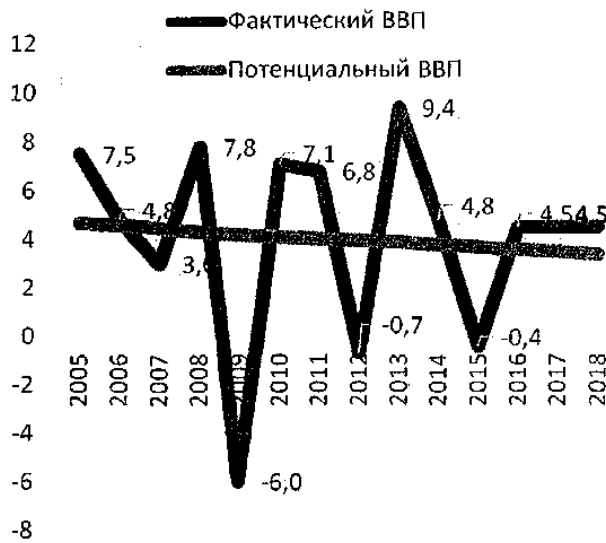


Рис. 6. Фактический и потенциальный ВВП, в %.

Источник: Расчеты на основе данных Национального бюро статистики



Рис. 7. ВВП на душу населения в 2016 году, цены 2010 года, в долларах США.

Источник: Расчеты на основе данных Всемирного банка

Анализ структуры ВВП по ресурсам показывает, что наибольшая доля принадлежит категории «другие услуги», которая вместе с торговыми и строительными услугами в 2017 году составляла 57,3% ВВП (рис. 8). За ними следуют чистые налоги на товары и услуги, доля которых постепенно сократилась в период 2010–2016 годов с 16,6 до 14,7% ВВП. Это отражает некоторые изменения в политике (например, постепенное аннулирование таможенных тарифов на импорт из Европейского Союза), но не исключает и возможный рост теневой экономики и, соответственно, дефицит сборов налоговых доходов. Однако в 2017 году доля чистых налогов на товары в ВВП увеличилась до 15,9% в связи с оживлением внутреннего спроса и совершенствованием налогового администрирования. Другим слабым местом модели экономического роста является низкая доля промышленного сектора (14,6% в 2017 году). Несмотря на то, что за последние несколько лет в промышленности наметился некоторый рост, низкая доля этого сектора показывает ограниченную способность экономики производить конкурентоспособные товары. На сельскохозяйственный сектор, в котором занято около трети рабочей силы, приходится непропорционально низкая доля ВВП (12,2% в 2017 году), что указывает на чрезвычайно низкую производительность и, соответственно, конкурентоспособность в этом секторе.

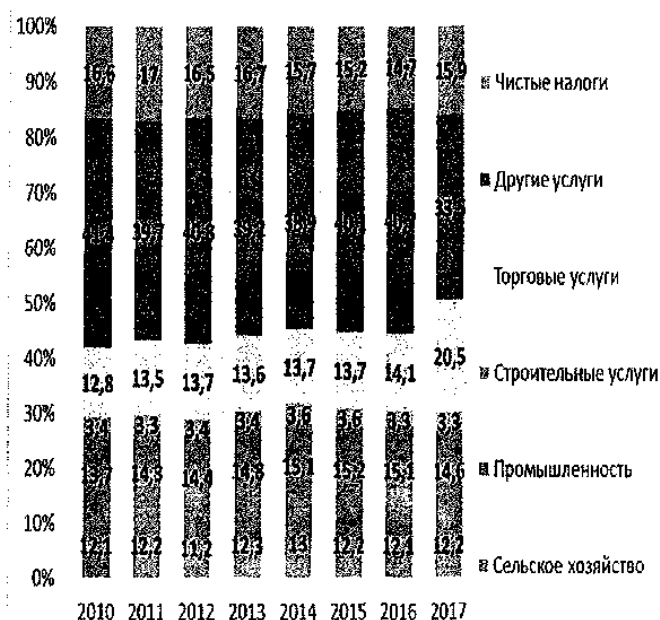


Рис 8. Структура ВВП по ресурсам в 2010–2016 годах, в %.

Источник: Национальное бюро статистики

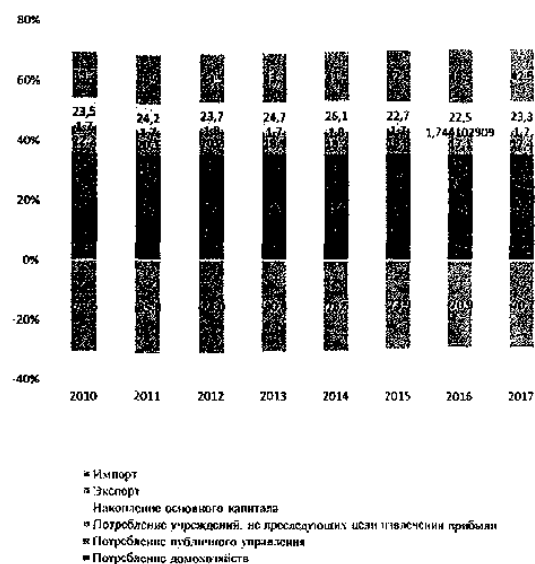


Рис. 9. Структура ВВП по потреблению в 2010–2016 годах, в %.

Источник: Расчеты на основе данных Национального бюро статистики

Хотя в течение 2010–2017 годов наблюдалось небольшое снижение доли потребления домохозяйств в ВВП (с 91,9 до 85,8%) наряду с небольшим увеличением экспорта (с 39,2 до 42,5%), парадигма экономического развития Республики Молдова практически не изменилась. Так, внутренний спрос в основном покрывается за счет импорта (рис. 9). Хотя доля импорта в 2010–2017 годах и снизилась с 78,5 до 70,7%, она продолжает оставаться значительной и системно существенно выше уровня экспорта, что постоянно приводит к дефициту торгового баланса и дефициту текущего счета. В то же время роль инвестиций по-прежнему остается небольшой, их доля в 2017 году составляла 23,3%, без существенных изменений в последние годы. В этом проявляются недостатки предпринимательской среды в стране, которая наряду с низкой долей экспорта в ВВП и высоким дефицитом торгового баланса демонстрирует слабую конкурентоспособность – системную уязвимость экономики страны.

В соответствии с базовым сценарием (в отсутствие положительных или отрицательных потрясений) до 2030 года экономика продолжит свой рост довольно скромными темпами – около 3,5% в год. Роль промышленности возрастет, но скорее всего благодаря новым отраслям в машиностроительном секторе, в то время как пищевая промышленность, имеющая тесные межотраслевые связи с сельским хозяйством и сельской местностью, будет развиваться медленнее, а сельское хозяйство окажется в невыгодном положении из-за хронической нехватки инвестиций, людских ресурсов и климатических изменений. Сохранение этой модели роста будет способствовать миграции из сел в

города и эмиграции за границу, оказывать давление на городскую инфраструктуру, пригородную окружающую среду и публичный бюджет.

Информационно-коммуникационные технологии

За последнее десятилетие в Республике Молдова общая зона покрытия электронными коммуникациями и информационными технологиями резко увеличилась. В настоящее время использование мобильных телефонов для голосовой связи достигло 124,2%, в то время как уровень охвата услугами доступа к Интернету посредством сети мобильной связи достиг показателя в 72,79%, который является одним из самых высоких в Восточной Европе. Уровень охвата услугами фиксированного широкополосного Интернета составляет 16,84%¹³.

Анализ фиксированных интернет-подключений в зависимости от скорости передачи данных согласно контрактам абонентов показывает, что в 2017 году наиболее значительный рост был зафиксирован в абонентском сегменте подключений, осуществляемых со скоростью свыше 100 Мбит/с. Количество таких абонентов увеличилось на 23% по сравнению с 2016 годом и достигло около 40 тыс. Количество абонентов, подключившихся к сетям со скоростью передачи данных от 30 до 100 Мбит/с, увеличилось на 10% и составило более 295,2 тыс. В то же время для низкоскоростной связи зарегистрировано снижение с 1 до 22%. В конце 2017 года доля абонентов, подключившихся к сетям со скоростью передачи данных свыше 100 Мбит/с, достигла около 7%, а доля подключившихся к сетям со скоростью передачи от 30 до 100 Мбит/с составила 52%. При этом доля абонентов, подключившихся к сетям со скоростью передачи данных от 10 до 30 Мбит/с, снизилась до 33%, к сетям со скоростью передачи от 2 до 10 Мбит/с – до 5% и к сетям со скоростью до 2 Мбит/с осталась на уровне 2016 года – 4% (рис. 10).

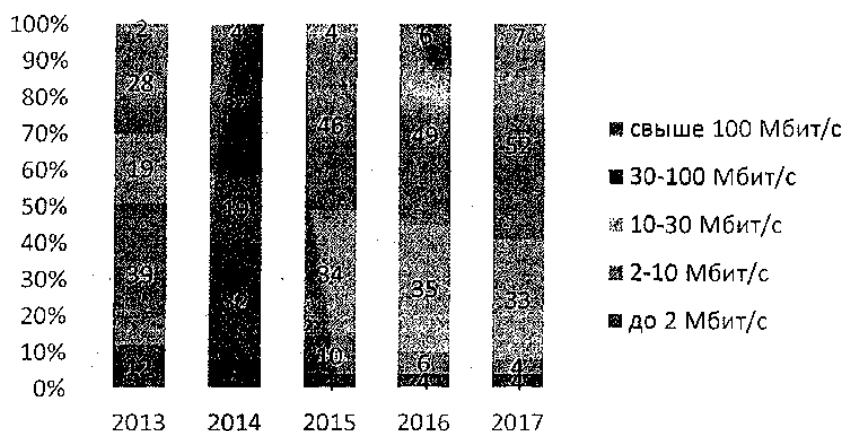


Рис. 10. Структура абонентов услуг фиксированного Интернета в зависимости от скорости передачи.

Источник: Министерство экономики и инфраструктуры

¹³ Отчет Национального агентства по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий (НАРЭКИТ) «Evoluția pieței de comunicații electronice în trimestrul II, 2018». <http://www.anrceti.md/files/filefield/Raport%20ev.%20piete%20CE%20Q%20II%202018.pdf>

Уровень подключения к фиксированному широкополосному Интернету составляет около 17%. Но есть признаки, свидетельствующие о неравенстве в доступности и использовании технологий. Согласно последним опросам в данной области, 29% респондентов никогда не пользовались Интернетом¹⁴. Уровень использования информационно-коммуникационных технологий в экономических целях остается довольно низким: примерно на 51 тыс. действующих предприятий приходится всего около 2 тыс. веб-страниц. Значительный прогресс в применении технологий наметился в сфере публичного управления, особенно в отношении модернизации услуг¹⁵, но имеется неостребованный ресурс для повышения качества и доступности предоставляемых услуг и снижения административных издержек при предоставлении публичных услуг.

В базовом сценарии уровень подключения к мобильной телефонии к 2030 году достигнет 130%, а развитие технологий позволит значительно расширить охват мобильным Интернетом. Но тенденции последних восьми лет свидетельствуют о том, что значительная часть населения (около 15–20%) останется без доступа к мобильной телефонии и Интернету. В то же время постоянно растущие технологические запросы молодежи, открытость торговли с Европейским Союзом и необходимость диверсификации рынков потребуют от фирм обеспечения более высокого уровня присутствия в Интернете, а от правительства – большей гибкости в применении технологических нововведений.

До 2030 года ожидается увеличение скорости доступа к Интернету благодаря разработке и внедрению новых технологий доступа с усовершенствованием сетей, использующих устаревшие технологии (сети на основе xDSL будут заменены оптоволоконными), с определением задач, чтобы доступ к фиксированному Интернету со скоростью передачи от 30 до 100 Мбит/с составлял около 45%, со скоростью передачи от 10 до 30 Мбит/с – 3%, а со скоростью передачи свыше 100 Мбит/с – 50%. Скорость мобильных интернет-подключений увеличится с внедрением в Республике Молдова технологий 5G, обеспечивающих скорость доступа свыше 1 Гбит/с. Эта инициатива согласуется с последними европейскими тенденциями обеспечения подключения к Интернету по доступным ценам из любой точки. Подключение широкополосного доступа является важным фактором развития страны, так как интернет-магазины, оцифровка производства, «облачные» технологии возможны при наличии надежных и повсеместных соединений, которые обеспечивают оптимальные скорость и качество. Таким образом, необходимо продвигать технологию беспроводной связи 5G, обеспечивающей доступность и высокую скорость передачи (более 100 Мбит/с) для любого домохозяйства в стране. В этом контексте станет возможным развивать такой вид услуг, как «Интернет

¹⁴ <http://egov.md/ro/resources/polls/sondajul-national-perceptia-asimilarea-si-sustinerea-de-catre-populatie-e-2>

¹⁵ <http://egov.md/ro/resources/infographics/asimilarea-produselor-lansate-cadrul-agendei-de-etransformare-situati-la-1>

вещей» (IoT – Internet of Things), что позволит создать новые ценовые цепочки, финансовые модели и возможности для бизнеса. Подключение мобильного Интернета достигнет 80%.

Климатические изменения

Из-за сильной зависимости экономики и сельских сообществ от сельскохозяйственного сектора молдавское общество чрезвычайно чувствительно к изменению климата. Засуха является чрезвычайным климатическим явлением, вызывающим тяжелейшие экономические и социальные последствия. За последние два десятилетия масштабы и последствия засухи значительно возросли и вписываются в ряд тенденций регионального и глобального уровня. Из 38 случаев сезонной засухи, официально зарегистрированных с 1945 года, 13 случаев имели место после 2000 года, 9 из которых по масштабу охваченной территории были признаны катастрофическими¹⁶. Периодичность засух в среднем составляет 1–2 раза в 10 лет в северном регионе, 2–3 раза в центральном и 5–6 раз в южном регионе.

Прямым следствием более засушливого климата в ближайшие десятилетия станет снижение урожайности сельскохозяйственных культур, включая пшеницу, кукурузу, виноград, овощи, технические и кормовые культуры, с градиентом с севера на юг по величине воздействия. Даже принятие ирригационных мер не сможет компенсировать потери урожайности, поскольку необходимы дополнительные меры для обеспечения эффективного водопользования на уровне каждого сельскохозяйственного предприятия, для внедрения более устойчивых к засухе сортов растений и обеспечения обучения фермеров (таблица 1).

Таблица 1

Воздействие климатических изменений на урожайность сельскохозяйственных культур, прогнозируемое для Республики Молдова на период 2040–2050 годов, в % к настоящему уровню, по сценариям адаптации, сельскохозяйственным культурам и агроэкологическим зонам

Сценарий водоснабжения	Сельскохозяйственная культура	Агроэкологическая зона		
		северная	центральная	южная
Ирригация	Кукуруза	-8	-6	-9
	Пшеница	-14		
	Люцерна	-7	-13	-18
	Виноград	-4	-3	-5

¹⁶ Starchenko Svitlana, «Agrometeorological Service of the Republic of Moldova. Assessment of Droughts», presentation delivered on 24–28 of April 2017, Budapest, Agrometeorological Monitoring Center of the State Hydrometeorological Service of the Republic of Moldova, http://www.met.hu/doc/rendezvenyek/WMO_EUMETSAT_2017/mol-dova.pdf.

	Яблоки	0	0	-3
	Овоши	-5	-9	-13
Осадки	Кукуруза	-9	-3	-10
	Пшеница			
	Люцерна	-13	-18	-12
	Виноград	-4	-3	-2
	Яблоки	-2	-4	-3
	Овоши	-9	-13	-9

Источник: Миссия MAPS/Программа развития Организации Объединенных Наций

Снижение количества осадков и увеличение спроса на воду для ирригационных целей могут повысить конкуренцию за водные ресурсы как внутри страны, так и с соседними странами. Результаты анализа состояния сектора водных ресурсов для каждой сельскохозяйственной зоны каждого бассейна реки, проведенного Всемирным банком, показывают, что даже в отсутствие климатических изменений повышение спроса на воду для оросительных целей вызовет в ближайшие десятилетия дефицит воды.

Управление

Качество управления, то есть способность правительства предоставлять обществу качественные и релевантные государственные услуги, играет основную роль в траектории развития страны.

Концепция качества управления является сложной, а его измерение – затруднительным. Наиболее актуальным отражением достигнутого страной за последние два десятилетия прогресса стали общие мировые показатели качества управления, оцененные Всемирным банком. Используется наиболее надежный способ оценки качества управления по шести релевантным параметрам: 1) общественное мнение и подотчетность, 2) политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма, 3) эффективность правительства, 4) качество нормативно-правового регулирования, 5) верховенство закона, 6) сдерживание коррупции.

Для каждого из шести параметров качества управления представлены уровень, достигнутый Республикой Молдова, а также место, занимаемое страной в мировом рейтинге (выраженное в центилях/процентилях). Таким образом, рис. 11 демонстрирует следующее:

1) в начале 2016 года Республика Молдова позиционировалось хуже, чем в первые годы оценивания по каждому из шести параметров качества управления;

2) по одному параметру – качеству нормативно-правового регулирования – позиция Республики Молдова в первой половине мирового рейтинга довольно нестабильна;

3) эффективность правительства, верховенство закона и сдерживание коррупции остаются параметрами, по которым Республика Молдова сталкивается с системными и долгосрочными проблемами.

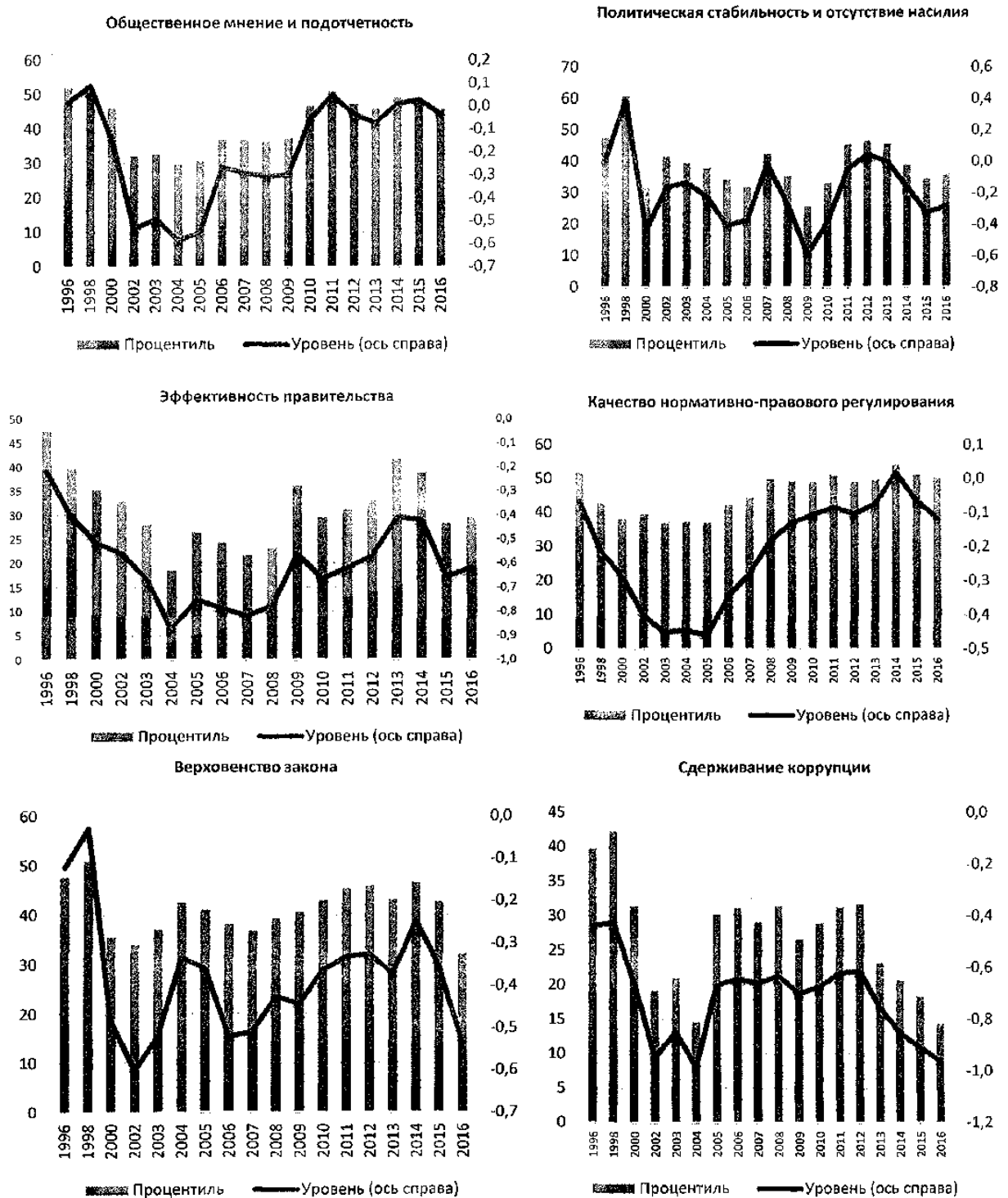


Рис. 11. Эволюция качества управления в Республике Молдова в период 1996–2016 годов по шести основным параметрам.

Источник: www.govindicators.org

Учитывая эти эволюционные изменения, в базовом сценарии качество управления в Республике Молдова, как ожидается, значительно не улучшится до 2030 года. По прогнозам, в принципе все показатели могут достичь положительных значений шкалы оценки, но позиция страны в мировом рейтинге существенно не улучшится. Очевидно, что эти прогнозы легко подвержены риску из-за того, что в отличие от демографической, экономической или климатической динамики траектория эволюции качества управления может кардинально измениться в зависимости от наличия или отсутствия политической воли, необходимой для преобразований.

II. ВИДЕНИЕ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Стратегическое планирование: уроки прошлого

В период, последовавший после обретения независимости, Республика Молдова столкнулась с многочисленными проблемами развития. Страна смогла преодолеть серьезные риски, успешно использовала открывшиеся возможности и в то же время не сумела оценить значимость имевшихся. Разумеется, накоплен обширный опыт, и уроки, надлежащим образом усвоенные, могут помочь стране следовать по пути непрерывного развития.

Что касается планирования политик развития, опыт Республики Молдова неоднозначен. С одной стороны, накоплен обширный опыт разработки ряда документов стратегического планирования на национальном уровне, а с другой стороны, как показывает Отчет об оценке Национальной стратегии развития «Молдова–2020», тщательный анализ влияния этих документов может и не порадовать обнадеживающими выводами.

Ни одна из стратегий, главной целью которых являлось содействие национальному развитию, а именно: Предварительная стратегия снижения уровня бедности 2000 года, Стратегия экономического роста и снижения уровня бедности (2004–2006 годы), Национальная стратегия развития на 2008–2011 годы, Национальная стратегия развития «Молдова–2020» – не привела к ожидаемому воздействию, то есть к улучшению жизни людей. В незначительной мере эти неудачи можно отнести к качеству самих документов планирования. Из слабых сторон документов стратегического планирования, разработанных на протяжении последних 25 лет, определяющими являются следующие три:

- *чрезмерное внимание феномену экономического роста.* Такой подход привел к замене национального развития процессом экономического роста, предполагая, что последствия экономического роста распространятся по всему обществу. В этом контексте человек рассматривается как ресурс для ускорения экономического роста, а не как основной выгодоприобретатель экономического роста, устойчивого с точки зрения потребления природных ресурсов, в том числе с социальной и географической точек зрения, и способного

привести к процветанию будущих поколений. Даже в тех стратегиях, в которых экономический рост был дополнен снижением уровня бедности, феномен снижения уровня бедности рассматривался более утилитарно, строго в денежном понимании, поскольку на снижение ее уровня в значительной степени повлияли денежные переводы мигрантов, покинувших страну в поисках работы. Неудивительно, что объективно измеряемое снижение уровня бедности (порог бедности) является диаметрально противоположным восприятию населением благосостояния как такового (рис. 12), а рост ВВП происходит на фоне все более пессимистических социальных настроений относительно текущего положения и перспектив экономического развития страны (рис. 13). Кроме того, поскольку в политиках экономический рост не рассматривался в сочетании с созданием официальных рабочих мест, так как предполагалось, что их создание автоматически должно сопутствовать экономическому росту, поскольку вклад рынка труда в процветание значительно снизился;



Рис. 12. Корреляция между порогом бедности на национальном уровне и субъективным восприятием населением уровня доходов.

Источник: Национальное бюро статистики, Барометр общественного мнения, разные издания

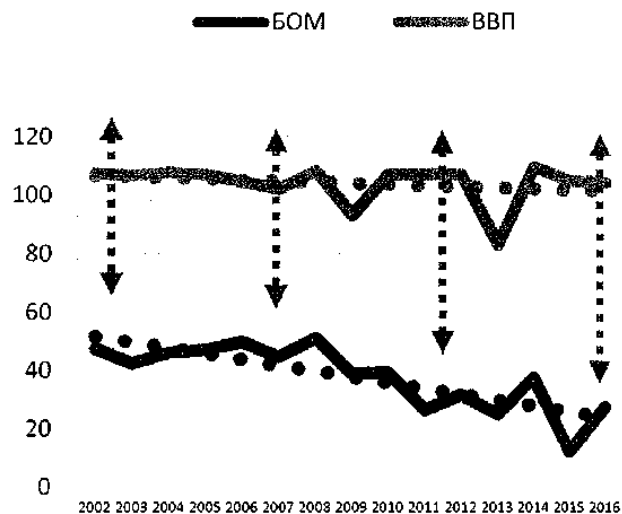


Рис. 13. Эволюция ВВП и баланс социальных представлений об экономической ситуации.

Источник: Национальное бюро статистики, данные «Expert-Grup» и Барометра общественного мнения, разные издания

- произвольное установление приоритетов развития. Во многих случаях приоритеты развития, включенные в документы развития, были скорее всего отражением баланса расстановки официальных и неофициальных сил, институциональных влияний или необходимости согласования национальной политики с некоторыми спонтанными финансовыми возможностями, а не результатом доказательного анализа и понимания теории изменений. В результате большинство приоритетов было сформулировано в дегуманизированной манере (например, развитие предпринимательской среды) с уделением

особого внимания развитию технических систем и инфраструктуры (развитие дорожной сети и энергетического сектора), не продемонстрировав, что на практике самые обездоленные люди в обществе выиграют от этих достижений. Не ставя под сомнение актуальность этих приоритетов, они были бы уместнее в отраслевых, а не в национальной стратегии, которая представляет собой общее видение развития страны;

- *недостаточное качество данных и показателей.* Данные, используемые при планировании развития, не всегда обеспечивали достаточное понимание анализируемых явлений, в том числе по причине их недостаточной разбивки по признаку пола, возраста, региона, этнического происхождения, ограниченных возможностей и т. д. Это не позволило определить, в чем конкретно проявляется неравенство и что уязвимые группы выигрывают от результатов развития, а также какие меры политик следует принять для улучшения положения наиболее уязвимых групп. Показатели мониторинга не всегда были напрямую связаны с насущными проблемами и/или непоследовательно отражались в публичных статистических исследованиях и социологических опросах. Цели часто устанавливались произвольно без четкой корреляции со шкалой запланированного вмешательства и имеющимися ресурсами. Более того, официальная численность населения завышена из-за отсутствия новых данных об эмигрировавших лицах, что сказывается на точности других статистических показателей, касающихся области здравоохранения, общественных отношений, экономики или образовательной сферы. Отсутствие официальных прогнозов относительно населения затрудняет разработку целей, связанных с динамикой населения в ближайшие десятилетия.

В гораздо большей степени влияние документов стратегического планирования было ограничено общим качеством существующих политик и институциональной среды, административными процессами и бюрократическими процедурами, которые включают документы стратегического планирования. В частности:

- *стратегии развития не смогли интегрироваться в саму суть административных процессов.* Обладая зачастую ограниченным правом разработки документов стратегического планирования, национальные органы, ответственные за планирование и мониторинг политик, воспринимали разработку программных документов скорее как условие партнеров по развитию и в результате относились к отчетности и мониторингу этих документов как к чему-то чужеродному, что отнимает их силы и время;

- *неопределенная роль, возложенная на национальные стратегии развития в рамках общей политики.* Иерархическая взаимосвязь документов стратегического планирования на национальном уровне с документами на уровне отрасли, региона развития или района/населенного пункта не была четко определена и не поддерживалась. И на самом деле – взаимосвязь национальной политики с региональной и местной была очень слабой;

- *повсеместный дефицит финансовых средств.* Не всегда было возможным обеспечить достаточные финансовые средства для финансирования приоритетов развития, а взаимосвязь между документами стратегического планирования и соответствующими позициями национального публичного бюджета была слишком слабо выражена. Переход к бюджетному планированию, основанному на программах, еще далек от завершения. Проблема слабой взаимосвязи между заявленными политиками и бюджетом усилилась из-за трудностей в прозрачном распределении ресурсов для конкурирующих приоритетов;

- *повсеместный дефицит подготовленных кадров в публичном управлении.* Связанная в определенной мере с дефицитом финансовых средств и отсутствием механизмов стимулирования продвижения по службе и карьерного роста нехватка людских ресурсов ослабила институциональную память о документах стратегического планирования, а непрерывающаяся текучесть кадров привела к потере связей между учреждениями и документами планирования;

- *отсутствие общей базы мониторинга и оценки.* Немногие документы стратегического планирования подвергались постоянному мониторингу и эффективным промежуточным и окончательным оценкам. При этом база мониторинга и оценки, описанная в программных документах, ненадежна, содержит показатели, не относящиеся к приоритетным действиям и стратегическим целям, направленным скорее на выполнение учреждениями поставленных перед ними задач, а не на изменение наблюдаемых феноменов. Одним из наиболее слабых звеньев в этой цепи был Парламент, который практически не осуществлял свою контрольную функцию и надзор над исполнительной властью, что привело к пассивности и низкой ответственности органов публичной власти при мониторинге слабых сторон программных документов;

- *снижение релевантности стратегического планирования.* Документы планирования, нацеленные на долгосрочную перспективу и охватывающие несколько избирательных циклов, неизбежно теряют актуальность вместе с материализацией новых реалий и сменой правительств. Их возрождение требует актуализации положений/приоритетов и адаптации к новым рискам и возможностям. Слабые звенья стратегического мониторинга и оценки сделали это невозможным в Республике Молдова.

Взгляд в будущее: подход к Стратегии «Молдова–2030»

Принимая во внимание уроки/траектории развития страны за последние два десятилетия, предыдущие национальные процессы, документы по стратегическому планированию и необходимость обеспечения объективной оценки воздействия политик, для Стратегии «Молдова–2030» предложено видение, ориентированное на людей и их основные права.

Видение Стратегии «Молдова–2030» заключается в том, что к 2030 году Республика Молдова станет страной, в которой людям захочется жить, им

предоставится возможность для индивидуального развития, с которой они свяжут свои устремления и в которой оправдаются надежды родителей на лучшую жизнь и развитие своих детей.

Для воплощения этого видения необходимо достижение осязаемого прогресса в улучшении качества жизни людей, поддающегося проверке как посредством объективных статистических данных, так и субъективным восприятием и опытом людей. Бесспорен тот факт, что Республика Молдова должна обеспечить ускоренное экономическое и технологическое сближение со странами региона, это неизбежно приведет к конкуренции с этими странами в привлечении инвестиций, использовании и расширении экспортных возможностей, привлечении талантливых людей, продвигая инклюзивный экономический рост и т. д. Также ясно, что модернизация страны по всем направлениям возможна только путем продолжения и углубления процесса европейской интеграции страны. Но стратегический императив страны состоит прежде всего в восстановлении доверия своих граждан.

Таким образом, главной целью Стратегии «Молдова–2030» является осязаемое повышение качества жизни населения Республики Молдова. На первый взгляд настолько дальновидная перспектива может выглядеть недостаточно амбициозной, но на самом деле она полностью соответствует реалиям и вызовам, с которыми сталкивается страна. Эмиграция является самым мощным сигналом недовольства людей своей жизнью и перспективами в Республике Молдова. Эта цель должна быть достигнута путем признания ценности человека, который является основным богатством страны, что также приведет к уменьшению потока внешней миграции, сохранению и использованию человеческого потенциала в стране. В этом смысле приоритетами политик является создание всех необходимых условий для использования потенциала каждого человека вне зависимости от возраста, места жительства, половой принадлежности, этнического происхождения, ограничения возможностей, религии или других различий. Таким образом, Стратегия «Молдова–2030» направлена на изменение цели государственных политик Республики Молдова, сосредоточив внимание на проблемах, интересах и устремлениях граждан. В свете демографических изменений в Республике Молдова и прогнозов до 2030 года заметное повышение качества жизни людей по отношению к динамике населения будет иметь прямое влияние на капитализацию второго демографического дивиденда.

Этот гомоцентрический подход, то есть подход, в основе которого личность человека и его потребности, вытекает из Повестки–2030 и соответствует Соглашению об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами–членами, с другой стороны.

Повестка–2030 направлена на преобразование мира, чему Республика Молдова может способствовать, включившись в собственный внутренний

процесс трансформации и устойчивого развития, в котором *ни один человек не должен оставаться без внимания*. Все цели и задачи устойчивого развития вместе, а также показатели, предлагаемые для определения прогресса, являются ничем иным, как историей всестороннего развития, представленной наиболее приближенной к человеку. Новая Стратегия «Молдова–2030» является конкретным инструментом, посредством которого Республика Молдова обязуется внедрить цели устойчивого развития, которые, вне всякого сомнения, должны быть приведены в соответствие с ее приоритетами и ресурсами. Таким образом, главная цель Стратегии «Молдова–2030» заключается в осуществлении основных социальных и экономических прав человека и обеспечении равных возможностей всем людям, вне зависимости от различающих их критериев, с учетом при этом устойчивого характера развития, отражаемого средой, в которой живет человек.

Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами–членами, с другой стороны, является всеобъемлющим международным договором, документом с четко прописанными юридическими последствиями, устанавливающим отношения между сторонами и реформы, которые будут проводиться Республикой Молдова. Целью соглашения также является создание Углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (УВЗСТ), являющейся фактически одной из важнейших частей всего соглашения. Помимо либерализации торговли, соглашение нацелено на модернизацию Республики Молдова путем согласования с нормами и стандартами Европейского Союза во всех областях, а эти нормы и стандарты в целом соответствуют лучшим международным практикам. Являясь стороной этого соглашения, Республике Молдова не нужно «изобретать велосипед» в сложных технических областях, а обеспечить его реализацию, в том числе при поддержке, которую может предложить Европейский Союз, и извлечь уроки из обширного опыта европейских стран. Применение Соглашения об ассоциации способствует проведению политических и экономических реформ, включенных в повестку, в том числе решению социальных, экономических или политических проблем в стране. Внедрение соглашения – это нечто большее, чем просто технический вопрос, это неотложная задача создания эффективного и неподкупного управления. Таким образом, соглашение предоставляет Республике Молдова множество выгод для развития человека как личности. Будучи неразрывно связанной с процессом европейской интеграции, Стратегия «Молдова–2030» должна способствовать повышению стандартов жизни, в том числе уязвимых групп населения.

Важным нюансом в этой философии развития является ориентир на человека в обществе. Этот подход учитывает тот факт, что человек как социальное существо должен жить в согласии с другими людьми и что личные права не могут утверждаться нарушением прав других людей. Такой подход также

предполагает ликвидацию бедности во всех ее проявлениях, а не только в строго денежном выражении, поскольку для людей важен не только уровень дохода, но еще равный и беспрепятственный доступ к качественным публичным и частным услугам и товарам. Это подразумевает и большую ответственность за прекращение загрязнения окружающей среды и использование природных ресурсов с учетом интересов будущих поколений, как то предусмотрено Повесткой–2030. Это также предусматривает построение общества, основанного на мире, солидарности и сплоченности, состоящего из воспитанных людей с критическим мышлением, свободных от обскурантизма, общества, в котором конфликты любого уровня и масштаба решаются путем диалога, приведения аргументов и строгого соблюдения прав человека. Со стороны правительства как представителя государства и одного из главных инициаторов перемен эта философия требует изменения на сознательном уровне, чтобы политики устанавливались открыто, прозрачно, в рамках партнерских отношений, основанных на гармоничном выравнивании всех интересов, существующих в обществе, а не тех, которые обусловлены решениями, навязанными в виде абсолютных истин.

Развитие: сложный и неопределенный процесс

Развитие любой страны представляет собой результат взаимодействия ряда факторов. Республика Молдова является небольшим государством со всех точек зрения – экономической, демографической, геополитического влияния, крепко связанным с внешним миром в силу ряда торговых и финансовых политик, свободного передвижения и в значительной степени зависящим от ряда факторов, таких как климат, развитие технологий и т. д. В связи с этим на траекторию развития страны повлияли не только внутренние политики, но и факторы, напрямую не подконтрольные правительству. Эти факторы следует учитывать при определении приоритетов и планировании конкретных мер политик.

Например, Республика Молдовы переживает длительный демографический переход, который будет определять экономическое и социальное развитие еще на протяжении многих десятилетий. Постоянно говорится даже о «демографическом кризисе», но ясно, что этот кризис не может быть разрешен напрямую и мгновенно, поскольку является следствием как затянувшихся негативных социально-экономических тенденций, в частности внешней миграции населения, так и индивидуально принимаемых решений относительно времени зачатия и количества детей, желаемого мужчинами и женщинами. Кроме того, следует понимать тот факт, что без вмешательства политик, направленных на систему ухода за ребенком и регулирование рынка труда, некоторые последствия неизбежны. Например, одновременно с наделением женщин экономическими правами и возможностями экономический потенциал и социально-политический климат улучшатся, но необходимы меры по

усовершенствованию баланса между частной и общественной жизнью, повышению качества услуг по уходу за детьми и расширению доступа к качественным медицинским услугам, позволяющим мужчинам и женщинам планировать количество детей. Инвестиции в рождение детей, экономическая поддержка молодых и пожилых людей, а также использование возможностей миграции позволят Республике Молдова наилучшим образом использовать второй демографический дивиденд.

Трудовая эмиграция не только усиливает демографическую нагрузку, в том числе на рынок труда, но в то же время оказывает и положительное влияние. Рассматриваемая только негативно, эмиграция ведет к убыли трудоспособного населения, сокращению социального капитала и увеличению количества брошенных детей и стариков. А с другой стороны, эмиграция может рассматриваться и как положительное явление с точки зрения мобильности человека, позволяющей многим семьям вырваться из крайней нищеты, способствующей формированию существенных личных сбережений, приобретению знаний и навыков, которые невозможно было бы получить в условиях Республики Молдова, и этот потенциал должен быть направлен на развитие общества. Если бы не было возможности для международной эмиграции, скорее всего имела бы место мощная волна внутренней миграции из перенаселенной сельской местности в городскую, где условия жизни и экономические возможности намного лучше.

Глобальное изменение климата создает новые вызовы, которые в ближайшем будущем станут еще заметнее. Многие из последствий глобального изменения климата и связанных с этим расходов еще не осознаны полностью. С одной стороны, становится ясно, что расходы на строительство и обслуживание социальной инфраструктуры и жилого фонда будут расти. Себестоимость производства в сельском хозяйстве увеличится из-за необходимости адаптировать сорта растений и виды животных к новым климатическим реалиям из-за увеличения ущерба от экстремальных погодных явлений и роста затрат на финансовое страхование от них. С другой стороны, увеличение теплого времени года может существенно расширить период вегетации сельскохозяйственных культур, позволить выращивать новые культуры и экономить на топливе в холодное время года. Даже если соотношение рисков и возможностей, создаваемых глобальным изменением климата, является скорее отрицательным, социальные последствия и их географическая локализация еще не точны.

Для лучшего понимания того, каким образом разные факторы пересекаются и влияют на общее развитие, необходим целостный и системный подход. Такое исследование было организовано в период с августа по сентябрь 2017 года при поддержке ООН в Молдове для разработки видения Стратегии «Молдова–2030». Исходя из анализа развития, с точки зрения возведенных на национальный уровень целей устойчивого развития, это исследование позволило

предельно детально определить причинные связи между различными целями и задачами устойчивого развития (рис. 14 и 15).

Анализ, основанный на использовании как количественных данных, так и совместно выработанного мнения в результате консультаций и при непосредственном участии заинтересованных сторон, выявил решающую роль эффективного управления, социальной сплоченности, образования и качественных медицинских услуг, доступности достойных рабочих мест и защиты водных и почвенных ресурсов в обеспечении инклюзивного развития. Это исследование еще раз подтвердило необходимость определения видения развития, нацеленного на активную реализацию основных прав и развитие индивидуальных способностей и навыков каждого человека.

Укрепление этих способностей к адаптации еще более актуально в контексте еще одного аналитического исследования, проведенного в 2017 году, о предвидении (foresight) процесса развития, которое показало, что будущее остается в значительной степени неопределенным. Республика Молдова подвергается воздействию многих экзогенных сил и тенденций – миграционных, климатических, технологических, энергетических, последствия которых совсем мало изучены, в то время как внутренних ресурсов, необходимых для противостояния этим вызовам, недостаточно как на сегодняшний день, так и в обозримом будущем.

Возможны как сценарии линейной эволюции, так и сценарии прерывистой адаптации к новым изменениям, как крахи некоторых систем, так и новые начинания. Например, с одной стороны, рост численности населения в мире будет сопровождаться увеличением спроса на топливо, воду и продовольствие и неизбежно вызовет рост цен на эти ресурсы на внутреннем рынке. С другой стороны, технологические разработки способны обеспечить достаточный запас ресурсов. Например, развитие возобновляемых источников энергии ведет к эффективному использованию ископаемых видов топлива за счет внедрения новых современных технологий. Материаловедение обещает через несколько лет найти еще более удачные решения для фильтрации и утилизации воды. Развитие сельскохозяйственных и генетических технологий также позволит снизить нагрузку на агропродовольственные рынки.

«Теория изменений», которая может быть построена на этих анализах, основана на укреплении положительных взаимосвязей и непрерывном устранении отрицательных. На уровне целей устойчивого развития, возведенных на первое по национальной значимости место, определены 14 петель силы, при помощи которых цели устойчивого развития взаимно дополняются (рис. 14 и 15). Поскольку будущее предсказать невозможно, теория, на основе которой должна развиваться Республика Молдова, является очень простой по своей сути: наращивание потенциала как на уровне каждого человека, так и на уровне сообщества и общества в целом по адаптации к изменениям прерывистого характера и использованию возможностей, предлагаемых в будущем,

для достижения более высокого качества жизни. Согласно этой теории, страна с ограниченной сырьевой базой может достичь более высокого уровня развития только путем обеспечения всем без исключения равных возможностей, в том числе равных возможностей для использования ресурсов и услуг общества, а также путем оказания должной поддержки людям из самых малообеспеченных слоев населения.

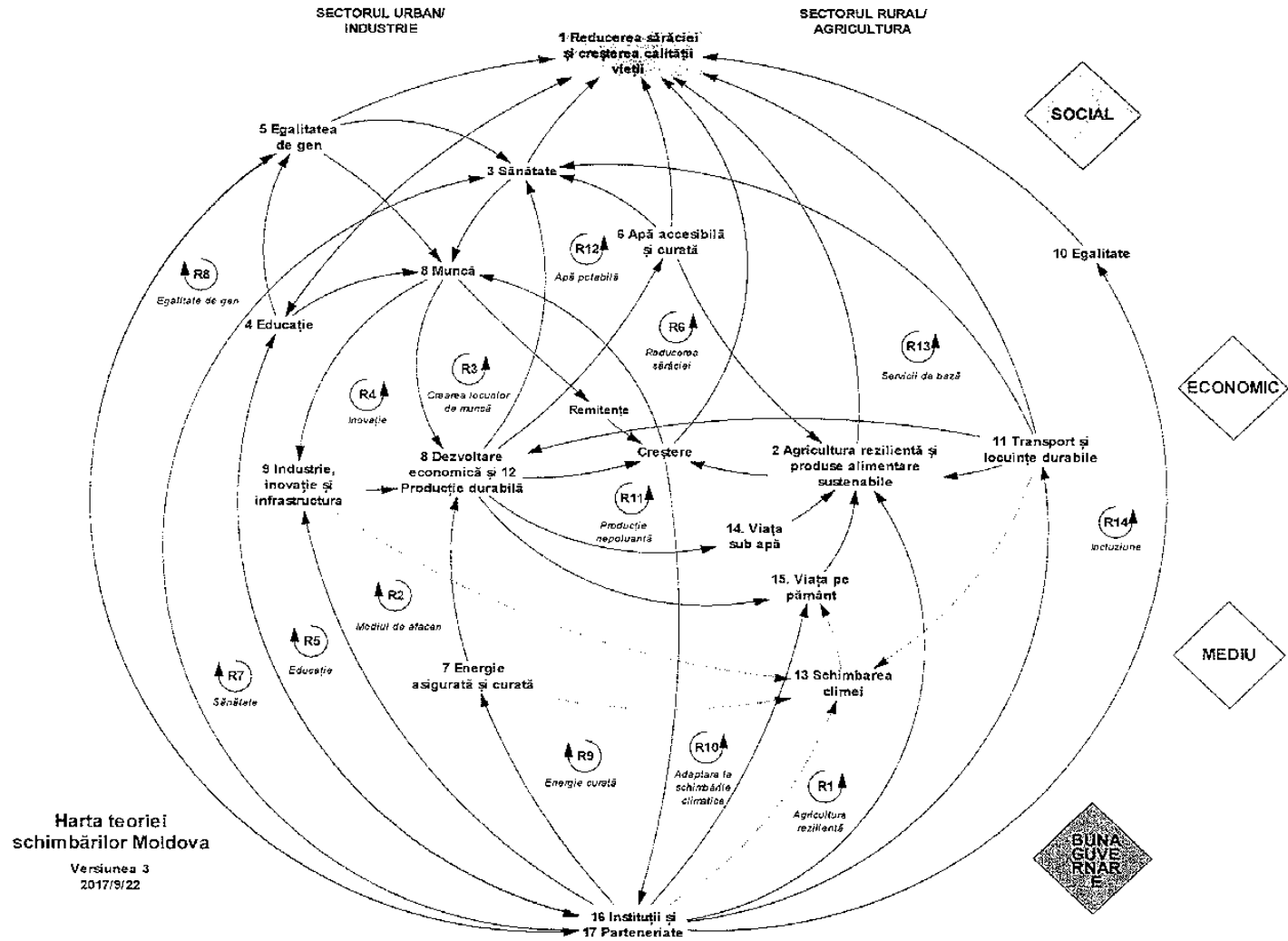


Рис. 15. Карта «теории изменений» в Республике Молдова.

К целям устойчивого развития: возможные сценарии политик

На основе платформы International Futures были разработаны базовый сценарий и три альтернативных сценария будущего развития для изучения их политических последствий и оценки возможностей достижения страной различных вариантов целей устойчивого развития до 2030 года. Сценарии были созданы и опробованы экспертами Центра альтернативного будущего Фредерика С. Парди из Школы международных исследований Йозефа Корбеля при Денверском университете совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций и Всемирным банком¹⁷. Три альтернативных сценария:

- 1) устойчивость;
- 2) надлежащее управление;
- 3) интегрированный сценарий.

Каждым сценарием предусматриваются вмешательства на протяжении всего периода, охватывающего 2017–2030 годы.

Сценарий 0: базовый сценарий

Этот сценарий предполагает эволюцию всех компонентов модели развития в соответствии с тенденциями, наметившимися с течением времени. Им не предусматриваются структурные, институциональные или государственные инвестиции, существенно отличающиеся от обычного объема инвестиций, вложенных в течение последних двух десятилетий в Республике Молдова.

Сценарий 1: устойчивость

Этим сценарием предусматривается ряд улучшений человеческого потенциала и индивидуальной способности людей справляться с потрясениями. В частности имитируется расширение доступа к инфраструктуре, особенно связанной с водоснабжением и канализацией, информационно-коммуникационными технологиями. Упор на доступе к водоснабжению и канализации и к информационно-коммуникационным технологиям был сделан по той причине, что обе области определены приоритетными и нуждающимися в постоянном укреплении в Республике Молдова. По этому сценарию, до 2030 года доступ к водоснабжению приблизится к 100%, а доступ к канализации – к 90%. Следует отметить, что в базовом сценарии у более чем 90% населения будет доступ к водоснабжению и чуть более чем у 80% – к улучшенной канализации. Уровень охвата фиксированным широкополосным доступом в Интернет увеличится с 16,5% в 2017 году до 30% в 2030 году (по сравнению с 28% в базовом сценарии).

Сценарием также моделируется снижение распространенности неинфекционных заболеваний путем снижения определяющих их факторов (распространенность курения), а также за счет улучшения основных показателей

¹⁷ Scott, Andrew C., David K. Bohl, Steve Hedden, Jonathan D. Moyer, Barry B. Hughes. «Sustainable Development Goals Report: Moldova 2030», 2017. Invited Research Paper for UNDP. The Frederick S. Pardee Center for International Futures, University of Denver, Denver, CO.

(например, индекс массы тела). В частности сценарий моделирует снижение уровня смертности от сердечно-сосудистых заболеваний на 13% по сравнению с базовым сценарием. Распространенность курения среди мужчин в 2030 году составит 21% по сравнению с 25% в базовом сценарии. Индекс массы тела, смоделированный для 2030 года, составит 25,9% по сравнению с 26,4% в базовом сценарии.

И наконец, сценарий моделирует значительные улучшения в образовательной сфере за счет увеличения охвата системой образования. Охват начальным и гимназическим образованием устанавливается на уровне 100%, охват лицейским образованием составляет 95%, а доля получивших лицейское образование – 90%.

Сценарий 2: надлежащее управление

Сценарий надлежащего управления имитирует воздействие пакета политик, повышающих прозрачность и эффективность управления, снижающих уровень коррупции, способствующих экономической свободе и усиливающих социальную интеграцию, уделяя особое внимание расширению прав и возможностей женщин. Роль сценария заключается не в том, чтобы рекомендовать лучшие политики, а в том, чтобы использовать влияние, какое может оказать в долгосрочной перспективе улучшение качества управления на развитие человеческой личности.

Этот сценарий предполагает существенное улучшение эффективности управления, сопоставимое с улучшениями, достигнутыми Грузией с начала 2000 года до 2010 года, что превысило бы нынешний уровень эффективности для Эстонии. Этот сценарий также предусматривает повышение уровня прозрачности, с тем чтобы Республика Молдова к 2030 году достигла нынешнего уровня Польши и Чехии. Гендерные возможности (на основе индекса гендерного неравенства Программы развития Организации Объединенных Наций) в Республике Молдова возрастут с 0,56 в настоящее время до 0,70 в 2030 году, догнав Эстонию, признанную среди всех государств постсоветского пространства страной с самым высоким уровнем гендерного равенства. Наконец, сценарий предполагает, что уровень экономической свободы Республики Молдова возрастет с 6,6 до 8,2, превысив нынешний уровень Грузии, достигшей наивысшего уровня экономической свободы среди государств постсоветского пространства. Прогнозы экономической свободы основаны на индексе, составленном Институтом Фрейзера, и включают такие измерения, как зависимость экономики от правительства, эффективность законодательства, защита прав собственности, доступ к кредитованию, свобода торговли, а также регулирование кредитования, рынка труда и бизнеса.

Сценарий 3: интегрированный сценарий

В интегрированном сценарии рассматриваются комбинированные эффекты первых двух сценариев и делается попытка определить, вызовет ли их объединение синергию.

Таблица 2

**Влияние сценариев политик на задачи
выборочно взятых целей устойчивого развития и на некоторые
дополнительные показатели на 2030 год**

Описание	Последнее наблюдение	Базовый сценарий	Устойчивость	Надлежащее управление	Интегрированный сценарий
Цель устойчивого развития 1. Устранение бедности во всех ее проявлениях					
Удельный вес населения с доходами менее 3,10 доллара США в день (в 2011 году по ППС)	1,14	0,36	0,31	0,27	0,23
Удельный вес населения с доходами менее 4,13 доллара США в день (в 2011 году по ППС)	4,60	1,72	1,54	1,34	1,18
Удельный вес населения с доходами менее 5,73 доллара США в день (в 2011 году по ППС)	15,60	7,25	6,69	5,90	5,37
Цель устойчивого развития 2. Искоренение голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому сельскому хозяйству					
Процент населения, страдающего от голода	1,50	1,35	1,33	1,31	1,29
Процент детей в возрасте до 5 лет, страдающих от недоедания (вес/рост < - 2 среднеквадратических отклонения)	2,20	2,23	1,81	2,21	1,79
Процент детей в возрасте до 5 лет, страдающих от острого недоедания (вес/рост < - 3 среднеквадратических отклонения)	0,50	0,54	0,53	0,37	0,36
Цель устойчивого развития 3. Обеспечение здоровья и повышение благосостояния людей всех возрастных категорий					
Уровень младенческой смертности, случаев/1000 живых новорожденных	9,4	9,0	8,46	8,51	8,16

Уровень смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, %	6,2	8,2	7,1	8,2	7,1
Распространенность курения, %	24,3	24,9	20,7	25,0	20,8
Цель устойчивого развития 4. Обеспечение инклюзивного, справедливого и качественного образования и продвижение обучения на протяжении всей жизни					
Нетто-показатель охвата начальным образованием	91,0	99,9	100,0	100,0	100,0
Брутто-показатель охвата начальным образованием	92,4	100,6	100,6	100,6	100,6
Брутто-показатель окончивших начальное образование	99,8	105,9	106,0	106,0	106,1
Брутто-показатель охвата гимназическим образованием	86,8	96,9	98,5	97,4	98,9
Брутто-показатель окончивших гимназическое образование	86,6	94,1	96,0	95,2	97,1
Брутто-показатель охвата лицейским образованием	84,6	84,7	95,0	85,5	95,5
Брутто-показатель окончивших лицейское образование	41,4	56,0	90,0	57,4	91,9
Уровень охвата учащихся среднего профессионально-технического образования	43,5	43,7	58,7	43,7	58,7
Цель устойчивого развития 6. Обеспечение для всех доступа к водоснабжению и канализации					
Процент людей, имеющих доступ к водоснабжению	88,4	91,8	99,0	91,8	99,0
Процент людей, имеющих доступ к улучшенным услугам санитарии	76,4	81,4	89,0	81,6	89,1
Цель устойчивого развития 8. Содействие устойчивому, инклюзивному и всеобъемлющему экономическому росту, полному и эффективному трудоустройству и достойным условиям труда для всех					
Уровень годового роста ВВП	0,1	3,6	4,0	5,0	5,5
Цель устойчивого развития 9. Инфраструктура, устойчивость, содействие инклюзивному и устойчивому развитию промышленного производства и инновациям					
Уровень охвата фиксированными услугами широкополосного Интернета, %	16,5	25	30,0	27,0	31,0
Охват населения услугами 4G и 5G, %	0	99	99	99	99
Дополнительные показатели					
Потребление домохозяйств, млрд. долларов США	7,2	9,6	9,9	10,4	10,7
Обучение взрослых, количество лет	10,1	10,3	10,7	10,4	10,8

Общий объем ВВП, млрд. долларов США	8,0	12,9	13,3	14,1	14,5
ВВП на душу населения (по ППС), тыс. долларов США	4,7	7,0	7,1	7,4	7,5
Доходы национального публичного бюджета, млрд. долларов США	3,1	6,0	6,1	6,4	6,7
Индекс развития человеческого потенциала	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, количество лет	71,5	73,3	74,4	73,4	74,5
Население 65+, % к всему населению	9,9	17,8	18,2	17,8	18,2

Источник: Миссия MAPS

Результаты сценариев политик до 2030 года

В таблице 2 показан прогресс Республики Молдова в достижении целей устойчивого развития до 2030 года в соответствии с базовым сценарием и тремя моделируемыми альтернативными сценариями (рамки модели и ограниченное количество данных не позволили составить прогноз, касающийся улучшения по всем задачам целей устойчивого развития).

Все решения политик предполагают компромиссы в распределении ресурсов и мощностей. В мире с ограниченными ресурсами инвестиции, например, в инфраструктуру означают отказ от инвестиций в системы здравоохранения и образования. Платформа International Futures позволяет использовать и сравнивать эти компромиссы в политиках.

Если проанализировать прогнозируемые показатели, обнаруживается, что интегрированный сценарий создает наибольшее влияние, предполагая, что интегрированный пакет политик оказывает большее воздействие, чем сумма вливаний на уровне отраслей. Это приводит к самому резкому снижению уровня бедности, распространенность которой с пороговым значением 5,73 доллара США в день снизится с 15,6% в 2015 году до 5,4% к 2030 году. Наибольший рост ВВП на душу населения связан именно с этим сценарием. В 2030 году ВВП будет, согласно интегрированному сценарию, на 12,4% выше, чем в базовом сценарии, и на 3,4% выше, чем в сценарии надлежащего управления.

Сценарий устойчивости дает наибольшие улучшения в системах здравоохранения и образования. К 2030 году коэффициент детской смертности снизится до 8,46 промилле по сравнению с 9,0 промилле в базовом сценарии. В результате мероприятий, нацеленных на ключевые факторы неинфекционных заболеваний, смертность вследствие сердечно-сосудистых заболеваний снизится с 8,2 промилле согласно базовому сценарию к 2030 году до 7,1 промилле,

что спасет 28 тыс. жизней в период с 2015 года по 2030 год. В том же сценарии распространенность курения снизится к 2030 году с 24,9% согласно базовому сценарию до 20,7%.

Преимущества этого сценария также скажутся и на демографическом составе к 2030 году. Из-за снижения уровня смертности продолжительность жизни возрастет к 2030 году с 73,3 года в базовом сценарии до 74,4 года в сценарии устойчивости. Это приведет к 2030 году к росту количества пожилых людей (680 тыс.) по сравнению с базовым сценарием (660 тыс.), что в свою очередь потребует дополнительных публичных финансов для выплаты достойных пенсий. С другой стороны, снижение уровня смертности является результатом улучшения общего состояния здоровья и, следовательно, здоровое пожилое население более активно, в том числе экономически.

Сценарий надлежащего управления по сравнению со сценарием устойчивости дает гораздо более существенные экономические выгоды. Причина в том, что проблемы управления и коррупция фактически душат экономику и препятствуют построению более устойчивой и всеобъемлющей экономической системы. Улучшение качества управления напрямую сказывается на доходах. Если инвестиции в инфраструктуру, здравоохранение и образование требуют времени, чтобы продемонстрировать их воздействие, снижение уровня коррупции, повышение прозрачности процесса принятия решений и улучшение функционирования правового государства проявляются незамедлительно.

Эти сценарии – кратко изложенные, но убедительные по сути – призваны показать, что правительству придется идти на компромисс между конкурирующими целями при определении стратегии развития страны. Очевидно, что у сценариев имеются свои собственные ограничения, налагаемые рамками моделирования и недостаточностью доступных данных. По этим причинам, например, не составлен сценарий эмиграции и денежных переводов. Однако вполне могут существовать эффективные политики для направления денежных переводов в производственные виды использования, но они не в состоянии компенсировать естественное снижение уровня эмиграции и связанных с ней денежных переводов. Важно также отметить, что снижение уровня рождаемости и эмиграция приведут к ускоренному старению населения. Нынешний демографический дивиденд исчезнет с сокращением работников примерно на 170 тыс. человек в период с 2015 года по 2030 год. Республика Молдова уже демонстрирует уровень занятости, близкий к глобальному минимуму. Поэтому политика стимулирования продуктивной занятости будет иметь особое значение для экономического роста и роста доходов.

III. ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Качество жизни и права человека: практическое применение философии развития

Качество жизни – это концепция многих измерений. Видение и главная стратегическая цель Стратегии «Молдова–2030» сосредоточены на качестве жизни, что подразумевает четкое определение его измерений, выявление определяющих факторов и участников изменений, установление статистических показателей для измерения последних тенденций, нынешней ситуации, перспектив развития и задач стратегических вмешательств.

Принимая во внимание, что это документ долгосрочного видения, показывающий ожидаемое влияние вмешательств политик на людей, Стратегия «Молдова–2030» применяет стандарт, используемый в странах–членах Европейского Союза для измерения качества жизни людей¹⁸. В соответствии с ним более высокое качество жизни подразумевает достижение устойчивого и широкомасштабного социального прогресса в 10 измерениях:

- 1) уровень дохода;
- 2) условия жизни;
- 3) условия труда;
- 4) уровень образования;
- 5) состояние здоровья;
- 6) социальный климат;
- 7) использование времени;
- 8) качество управления;
- 9) правопорядок и общественная безопасность;
- 10) качество окружающей среды.

Эти измерения удовлетворительно «покрывают» основные аспекты человеческой жизни. Они актуальны для женщин и мужчин, для сельской и городской местности, для людей разных национальностей, даже если результаты не всегда однозначны. В то же время возраст является ключевым критерием, определяющим самые существенные различия важности, придаваемой людьми при оценке качества своей жизни. В случае детей образованию и разумному балансу времени для игры и обучения придается большее значение при определении качества жизни, чем для остальной части населения. Молодежь и работники придают большее значение доходам, условиям жизни и качеству управления. Пожилые люди уделяют больше внимания здоровью и социальному климату. Общественная безопасность и качество окружающей среды одинаково важны для всех.

Из этих соображений принцип жизненного цикла человека используется в качестве основной аналитической базы для определения приоритетов

¹⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6856423/KS-05-14-073-EN-N/742aee45-4085-4dac-9e2e-9ed7e9501f23>

политик для Стратегии «Молдова–2030» (рис. 16). Это подразумевает выявление и благотворное влияние ключевых факторов, определяющих качество жизни на всех этапах – от рождения до смерти, хорошее понимание экономики межпоколенных отношений, специфических социально-экономических потребностей каждого возраста и их последствий для долгосрочного развития.

Следует отметить тот факт, что сосредоточение внимания на людях и качестве их жизни ни в коей мере не игнорирует, как это может показаться, предпринимательскую среду, обеспечивающую экономический рост, а скорее, направляет долгосрочные вмешательства политик с учетом существующего человеческого капитала с его потребностями и возможностями развития, потому что повышение качества жизни людей должно преследоваться при разработке реформ и политик в любом социальном или экономическом секторе.

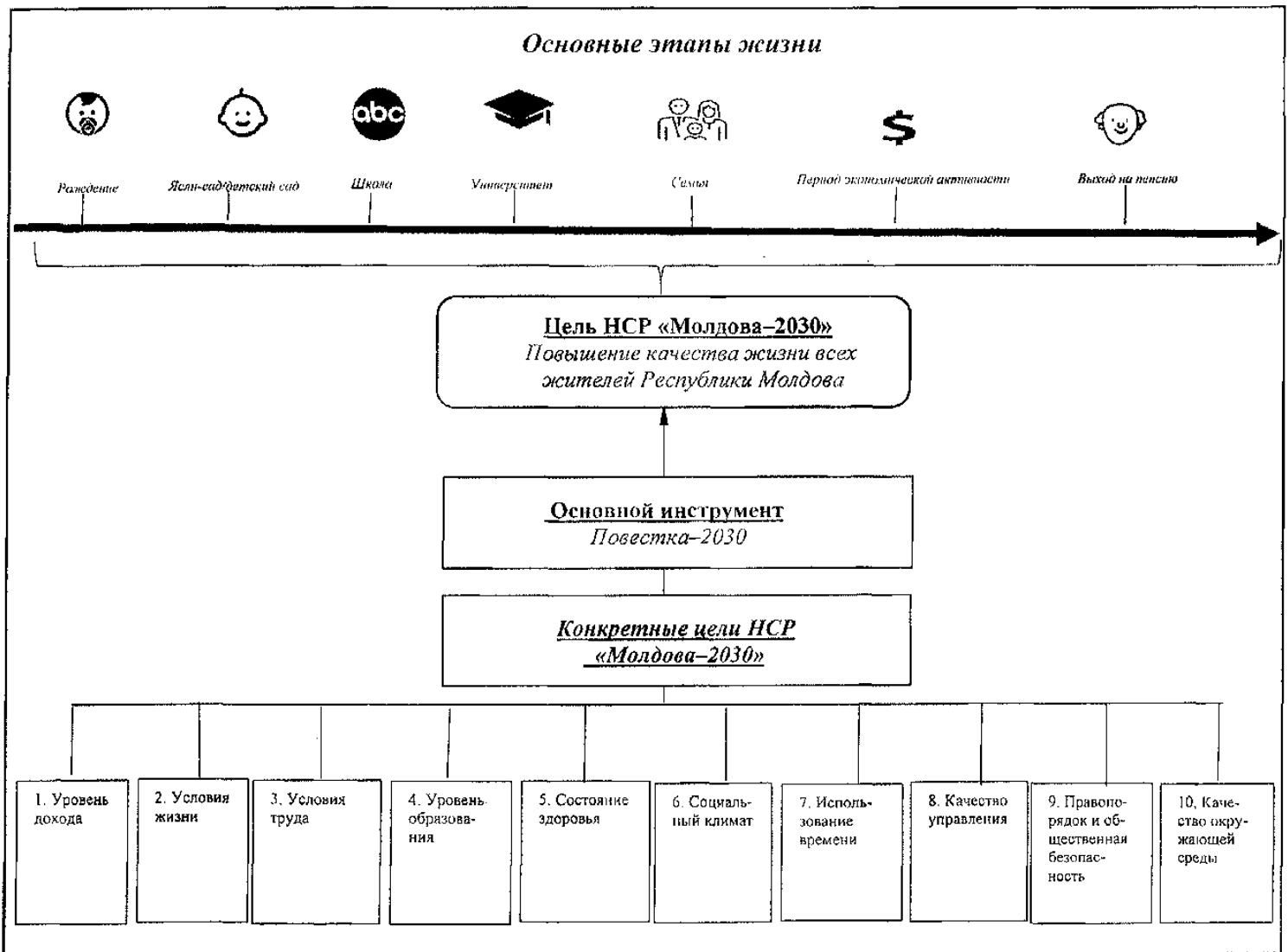


Рис. 16. Жизненный цикл, использованный при формулировании видения Стратегии «Молдова–2030».

1. Повышение доходов из устойчивых источников и смягчение экономического неравенства

Текущее положение

Несмотря на снижение уровня бедности в последние годы, уровень доходов в Республике Молдова остается самым низким по сравнению со странами Центральной и Восточной Европы. В среднем за период 2010–2016 годов чистый национальный доход, скорректированный на душу населения¹⁹, составил 2050 долларов США, что представляет лишь 75% уровня, зарегистрированного Украиной, и всего 29% уровня, зафиксированного Румынией. Таким образом, средняя заработная плата, которая является основным источником доходов для населения, составляет лишь пятую часть средней заработной платы в странах Центральной и Восточной Европы, точно так же, как и производительность труда²⁰. В результате Республика Молдова накапливает дефицит жизненного цикла – большую часть жизни люди потребляют больше, чем зарабатывают²¹. Избыток жизненного цикла накапливается всего лишь 23 года (с 34 до 56 лет), причем этот период намного меньше в Республике Молдова, чем в других странах региона. Таким образом, ежегодно накапливается дефицит в десятки миллиардов леев²². Он оказывает давление на систему публичных финансов, поскольку большая часть дефицита покрывается за счет государственных трансфертов. В итоге, дефицит жизненного цикла оказывает сильное давление на экономическую систему, поскольку создателей валовой добавленной стоимости в экономике меньше, чем ее потребителей.

Помимо относительно низкого уровня доходов, другой проблемой является и их устойчивость. В последние годы доля социальных пособий увеличилась в общем объеме доступных доходов²³ (с 18% в 2011 году до 23% в 2017 году) и денежных переводов (с 15% в 2011 году до 17% в 2017 году), которые уже по своему определению не могут являться устойчивыми источниками дохода: денежные переводы имеют тенденцию со временем уменьшиться по мере воссоединения семей молдавских мигрантов в странах, куда они уехали, а также из-за экономических трудностей в Российской Федерации, являющейся основным источником денежных переводов; социальные пособия, направленные на снижение уровня бедности, а никоим образом не на увеличение доходов, в контексте бюджетных ограничений и демографического

¹⁹ Скорректированный чистый национальный доход рассчитан Всемирным банком и равен валовому национальному доходу минус потребление основного капитала и истощение природных ресурсов.

²⁰ Следует отметить, что эти оценки охватывают и доходы, полученные в результате неофициальной деятельности, так как основаны на проведенном Национальным бюро статистики опросе, легшим в основу «Обследования бюджетов домашних хозяйств».

²¹ «Demografia contează. Care este impactul dinamicii populației asupra economiei Republicii Moldova?», Expert-Grup, 2017.

²² 36,4 млрд. леев, согласно последним расчетам на 2014 год.

²³ Согласно данным выборочного исследования хозяйств «Обследование бюджетов домашних хозяйств», осуществленного Национальным бюро статистики.

старения скорее всего станут источником социальных рисков и незащищенности. В то же время доходы от индивидуальной экономической деятельности, как сельскохозяйственной, так и не связанной с сельским хозяйством, также являются самыми низкими из всех взятых для сравнения стран – их доля в общем объеме доходов уменьшилась с 17% в 2011 году до 13% в 2017 году.

Уязвимые группы

- *Дети, пожилые люди и взрослые с ограниченными возможностями.* В 2015 году уровень бедности для детей составил 11,5%, а для населения в целом – 9,6%. В том числе 0,2% детей живут в условиях крайней нищеты. Уровень бедности для проживающих в сельской местности детей в 9 раз выше, чем уровень бедности для детей в городской местности²⁴. У пожилых людей уровень бедности составляет 10,1% по сравнению с 9,6% для населения в целом. В домохозяйствах, в которых имеется взрослый человек с ограниченными возможностями, наблюдается более высокий уровень бедности.

- *Население с низкими доходами,* в частности включаемое в первые две квинтильные группы по доходу, среднемесячный располагаемый доход которых ниже прожиточного минимума: 63% для первой квинтильной группы и 86% для второй квинтильной группы. Таким образом, около 40% населения живет на доходы, уровень которых ниже прожиточного минимума²⁵.

- *Население, проживающее в сельской местности.* По данным 2015 года, 14,5% сельского населения живет за чертой бедности по сравнению с 3,1% городских жителей. В то же время в 2016 году среднемесячный располагаемый доход на одного человека в сельской местности составлял лишь 73% среднемесячного дохода в городской местности. Риск также подпитывается воздействием на сельское население аграрного сектора (58% занятого населения в 2016 году), в котором валовая месячная заработная плата является одной из самых низких по экономике (66% валовой среднемесячной заработной платы в 2016 году)²⁶.

- *Семьи с детьми.* У семейных пар с детьми, родителей, в одиночку воспитывающих детей, несовершеннолетних родителей и в многодетных домохозяйствах зарегистрирован в среднем самый низкий доход. В 2016 году среднемесячный располагаемый доход по этим трем категориям населения составлял соответственно лишь 101, 92 и 93% среднего прожиточного минимума по стране²⁷. Ситуация еще более драматична для этих категорий населения в сельской местности. Следует отметить, что столь высокая подверженность семей с детьми риску бедности подрывает распределение ресурсов на питание, здравоохранение и образование будущих поколений, что может привести к

²⁴ «Copiii Moldovei», Biroul Național de Statistică, UNICEF, 2017.

²⁵ Согласно данным выборочного исследования хозяйств «Обследование бюджетов домашних хозяйств», осуществленного Национальным бюро статистики.

²⁶ Согласно данным Национального бюро статистики.

²⁷ Согласно данным выборочного исследования хозяйств «Обследование бюджетов домашних хозяйств», осуществленного Национальным бюро статистики.

дальнейшему ухудшению человеческого капитала, конкурентоспособности страны и качества жизни.

- *Женщины, в среднем получающие более низкую заработную плату, чем мужчины.* В 2016 году средняя заработная плата женщин составляла 86% заработной платы мужчин. Наибольшая неравномерность наблюдается в таких областях, как «финансовая и страховая деятельность» (59%) и «информационные услуги и связь» (67%), а особенно в подобластях «издательская деятельность» (52%), «информационные технологии» (53%) и «производство кино-, видеопродукции и телевизионных программ, музыкальных аудио- и видеозаписей» (55%).

- *Народность ромов.* Около 51% домохозяйств ромов живет ниже национального абсолютного порога бедности. В соседних домохозяйствах, в которых проживают люди других национальностей, 24% по тому же показателю²⁸.

Даже если проводимые в стране анализы уровня бедности и социальной изоляции не включают данные о некоторых уязвимых группах, в ряде других исследований выявлен повышенный риск бедности особенно среди народности ромов, жертв торговли людьми, репатриантов, иммигрантов, ВИЧ-инфицированных лиц/больных СПИДом, людей из групп с наиболее высоким риском ВИЧ-инфицирования (потребители инъекционных наркотиков, работники коммерческого секса и т. д.) и больных туберкулезом²⁹.

Причинные факторы

Низкий уровень доходов и повышенный риск бедности обусловлены ограниченными экономическими возможностями, которые мешают людям, особенно из уязвимых групп, реализовать свои профессиональные устремления как в качестве наемных работников, так и нанимателей. Таким образом, с одной стороны, в Республике Молдова один из самых низких показателей занятости в Центральной и Восточной Европе (41% в 2016 году), а с другой – несовершенство предпринимательской среды подорвало инвестиционную активность: в 2010–2016 годах капитальное накопление из небюджетных средств уменьшилось на 6,6%, доступность финансов является одним из основных препятствий для предпринимателей (согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности 2017–2018 гг.), а средний уровень чистого притока прямых иностранных инвестиций на душу населения был самым низким по сравнению со странами Центральной и Восточной Европы (всего 74 доллара США). Таким образом, слабая экономика ограничивает экономические возможности людей, что ведет к усилению давления на систему социальной защиты, а также вызывает миграцию населения за границу.

²⁸ Согласно данным, предоставленным Офисом ООН по правам человека в Молдове.

²⁹ UN Moldova (2016). Republic of Moldova Common Country Assessment.

Стратегическое видение

Повышение уровня доходов, снижение уровня бедности и угрозы ее наступления являются стратегическим приоритетом страны. Также важно обеспечить экономическое включение посредством справедливого распределения доходов и уменьшения экономического неравенства в целях гармоничного развития всего общества. Основным механизмом в этом отношении является повышение конкурентоспособности страны, как внутренней, так и внешней, в том числе путем интеллектуальной специализации страны. Для этого к 2030 году должны быть достигнуты следующие стратегические цели:

- сокращение на 50% уровня абсолютной бедности и бедности во всех ее измерениях в соответствии с национальным и международным порогом для мужчин, женщин и детей всех возрастов, с уделением особого внимания наиболее незащищенным категориям (цель устойчивого развития 1.2);
- принимая во внимание зависимость населения от аграрного сектора, а также еще не использованные возможности этого сектора, рост производительности сельского хозяйства и доходов мелких сельскохозяйственных производителей за счет гарантированной и равной доступности факторов производства, знаний, финансовых услуг и рынков (цель устойчивого развития 2.3);
- осуществление ориентированной на развитие политики, поддерживающей производственную деятельность, создание достойных рабочих мест, предпринимательство, креативность и инновации, а также создание и рост микро-, малых и средних предприятий, в том числе путем доступности финансовых услуг (цель устойчивого развития 8.3);
- стимулирование роста производительности более быстрыми темпами, чем рост реальной заработной платы, за счет диверсификации, технологической модернизации и инноваций (цель устойчивого развития 8.2).

Конкретные цели

Увеличение доходов населения будет достигнуто за счет увеличения накопления доходов из устойчивых источников: заработной платы и экономической активности, с тем чтобы давление на систему социальной защиты было, насколько это возможно, минимальным. Поэтому государственная политика должна побуждать людей, особенно из уязвимых групп, к реализации их профессиональных устремлений как в качестве работников, так и работодателей, что приведет к развитию устойчивой, всеобъемлющей и процветающей экономики.

Приоритетные действия

Для реализации устремлений людей в качестве работников предусмотрены следующие приоритетные действия:

- обеспечение профессиональной ориентации учеников уровня гимназического образования как для принятия наилучшего решения о дальнейшем обучении и карьере, так и соответствия занятости на рынке труда профессиональным устремлениям и квалификации. Основное внимание будет уделяться сельскому населению, молодым романам и лицам с ограниченными возможностями, которые относятся к наиболее уязвимым группам населения с точки зрения профессиональных устремлений;
- разработка механизмов приведения предложения в области образования в соответствие с потребностями рынка труда, в том числе посредством отраслевых комитетов, дуальной системы обучения и партнерских отношений между компаниями и учебными заведениями;
- обеспечение родительницам возможности как можно скорее вернуться к работе после родов путем разработки системы ухода за детьми дошкольного возраста и реформирования отпуска по уходу за ребенком;
- поддержка молодежи, особенно в сельской местности, в ее профессиональных устремлениях посредством стимулирования их трудоустройства, профессионального консультирования и поощрения карьерного роста, особенно тех, кто не занят ни на рынке труда, ни в системе образования, ни в профессиональном обучении (молодые люди, не получившие образования, не имеющие профессии и безработные);
- искоренение формальной занятости путем повышения уровня информирования, применения штрафов и институционального потенциала для выявления, наказания и борьбы с такой практикой (согласно общей цели 3);
- обеспечение эффективной социальной защиты вернувшимся мигрантам, включая сохранение выгод и признание приобретенных знаний и навыков, в контексте неформального и информального образования, путем поощрения круговой миграции и использования ее результатов для устойчивого экономического развития страны;
- эффективная реинтеграция репатриантов и использование навыков и квалификационных возможностей диаспоры;
- использование экономического потенциала деятельности по оказанию помощи в качестве возможности повысить уровень занятости, особенно женщин, с тем чтобы государственные расходы на услуги по оказанию помощи шли на создание рабочих мест и удовлетворяли потребности потенциально уязвимых групп населения.

Для реализации устремлений людей в качестве работодателей установлены следующие приоритеты:

- устранение системной коррупции, которая в настоящее время является основным препятствием для развития предпринимательства. Для этого необходимо, с одной стороны, повысить эффективность борьбы с коррупцией путем обеспечения независимости юридических институтов и укрепления

институциональной базы в этом отношении, а с другой – предотвращать случаи коррупции путем повышения уровня прозрачности публичных учреждений и повсеместного внедрения информационных технологий для оптимизации процессов и минимизации зависимости представителей частной среды от воли государственных служащих;

- обеспечение среды, в которой предпринимательская инициатива, в том числе социальная, поощряется государством, особенно среди молодежи, сельского населения, лиц с ограниченными возможностями, женщин и семей с мигрантами, являющихся наиболее уязвимыми группами с точки зрения их доступа к экономическим возможностям. Это подразумевает сокращение количества разрешительных документов и упрощение их получения, ослабление налогового и таможенного администрирования, оптимизацию количества государственных проверок и повышение их эффективности за счет большей сосредоточенности на факторах риска, а также другие меры, направленные на создание и развитие бизнеса;

- повышение уровня и эффективности правовой защиты частных инвестиций;

- расширение возможностей молодых предпринимателей посредством программ технического консультирования и финансовой поддержки, в том числе путем создания механизма предоставления создаваемым инновационным предприятиям доступа к рынку государственных закупок;

- расширение экономических возможностей женщин путем поощрения программ поддержки женщин-предпринимателей, направленных на расширение возможностей и знаний об открытии и развитии своего дела, оказание услуг наставничества, предоставление грантов и расширение доступа к услугам кредитования;

- стимулирование предпринимательской деятельности в соответствии с целями устойчивого развития, в особенности связанными с экологией, с тем чтобы экономическая деятельность развивалась в гармонии с окружающей средой, а экономический рост был экологичным и не наносил урона природным ресурсам;

- содействие доступу к финансированию, особенно малых и средних предприятий, в том числе социальных предприятий, путем расширения возможностей предпринимателей для разработки заслуживающих доверия бизнес-планов, обеспечения целостности и устойчивости финансовой системы, развития рынка капитала, повышения разнообразия, доступности и качества финансовых инструментов;

- подготовка инновационных политик, программ и услуг, которые облегчают направление денежных переводов в инвестиции, путем разработки инструментов финансовой экономии и программ, поощряющих инвестирование денежных переводов в производственные секторы экономики;

- повышение эффективности экономических процессов за счет увеличения возможностей компаний создавать и внедрять инновации, в том числе путем создания кластеров, свободных зон и промышленных парков, а также стимулирование частных инвестиций в сектор научных исследований и разработок, а также поощрение партнерских отношений между компаниями и образовательными учреждениями в этой области;
- использование потенциала инвестиций и инноваций (навыков, способностей, сетей, ноу-хау) иммигрантов путем упрощения иммиграционных и инвестиционных процедур в национальной экономике;
- содействие здоровой конкуренции на рынке, устранение дискриминационной и антиконкурентной практики.

Ожидаемое воздействие

Расширение экономических прав и возможностей людей, как работодателей, так и работников, является основной предпосылкой для развития устойчивой, всеобъемлющей и процветающей экономики. Поэтому обеспечение необходимых для этого условий приведет к развитию частного сектора, созданию достойных и высококвалифицированных рабочих мест, росту производительности и заработной платы, расширению внедрения ноу-хау и инноваций и позволит экономике стать гибкой, что очень важно в условиях динамичной и неопределенной внешнеэкономической конъюнктуры. Эти процессы приведут к росту доходов населения, поступающих из стабильных источников: заработной платы и предпринимательства.

В целом уровень доходов является одним из основных элементов, определяющих качество жизни. Более высокий уровень доходов в реальном выражении позволит людям потреблять больше товаров и услуг и приведет к увеличению собираемых налогов, которые в свою очередь могут быть использованы для финансирования государственных услуг и инвестиций. В то же время более высокие доходы позволят увеличить личные сбережения, которые будут использованы для смягчения негативных потрясений, финансирования инвестиций и поддержания потребления после окончания трудовой деятельности. Все это поможет превратить демографический переход в преимущество для экономики и извлечь выгоду из второго демографического дивиденда.

Показатели мониторинга и оценки³⁰

№ п/п	Показатель	Источник	Исходное значение	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения:						
- увеличение уровня доходов и снижение уровня бедности и ее рисков;						

³⁰ Там, где это применимо, все показатели будут дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

- обеспечение экономической интеграции за счет справедливого распределения доходов и снижения экономического неравенства в целях гармоничного развития всего общества;						
- повышение конкурентоспособности страны как внутри, так и за ее пределами						
1	Среднегодовые темпы роста ВВП (в сопоставимых ценах), %	Национальное бюро статистики	4,5 (2017 г.)	6,5	7,5	7,5
2	Коэффициент Джини, %	Всемирный банк	26,3 (2016 г.)	25,0	23,0	21,0
3	Текущий счет, доля в ВВП, %	Национальный банк Молдовы	-5,9 (2017 г.)	-5,0	-4,0	-3,0
4	Годовой темп роста ВВП на одного работника (в сопоставимых ценах), %	Национальное бюро статистики	4,3 (2015 г.)	5,5	7,0	8,0
5	ВВП, произведенный за пределами муниципия Кишинэу, % к общему объему ВВП	Национальное бюро статистики	58,4 (2015 г.)	50	45	35
Реализация устремлений людей в качестве работников						
6	Уровень занятости, %	Национальное бюро статистики	40,5 (2017 г.)	45,0	50,0	60,0
7	Занятое население, в возрасте 15–34 лет, доля в общем занятом населении, %	Национальное бюро статистики	31,6 (2017 г.)	33,0	35,0	37,0
8	Занятые лица, профессия которых соответствует сфере подготовки, доля в общей численности занятых лиц, %	Национальное бюро статистики	49,7 (2016 г.)	55,0	60,0	70,0
9	Валовые национальные сбережения, доля в ВВП, %	Международный валютный фонд	18,1 (2016 г.)	21,0	24,0	28,0
10	Объем личных переводов (в долларах США), доля в ВВП, %	Национальный банк Молдовы	16,3 (2017 г.)	17,0	15,0	13,0
Реализация устремлений людей в качестве работодателей						
11	Восприятие коррупции предпринимателями в качестве серьезного ограничения для их деятельности,	Всемирный экономический форум	20,7 (2017 г.)	15,0	10,0	7,5

	оценка, рассчитанная в рамках Доклада о глобальной конкурентоспособности					
12	Общий объем прямых иностранных инвестиций, доля в ВВП, %	Международный валютный фонд	30,3 (2016 г.)	25,0	28,0	30,0
13	Объем экспорта товаров и услуг, средний рост, %	Национальный банк Молдовы	21,2 (2017 г.)	10,0	10,0	10,0
14	Индекс экономической свободы, в баллах, шкала от 0 (низший) до 100 (высший)	Фонд «Наследие»	58,4 (2018 г.)	65,0	70,0	80,0
15	Глобальный индекс инноваций, шкала от 0 (низший) до 100 (высший)	Глобальный индекс инноваций	36,8 (2017 г.)	40,0	42,0	45,0
16	Готовность компаний инвестировать в исследования и разработки, в баллах, согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности, шкала от 0 (низший) до 7 (высший)	Всемирный экономический форум	2,4 (2017–2018 гг.)	3,0	3,5	4,0
17	Индекс уровня защиты инвесторов, шкала от 0 (низший) до 10 (высший)	Всемирный банк	6,3 (2016 г.)	7,0	8,0	9,0
18	Качество внутренней конкуренции, в баллах, согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности, шкала от 0 (низший) до 7 (высший)	Всемирный экономический форум	4,2 (2017–2018 гг.)	4,5	5,0	5,5
19	Доходы от продаж, доля МСП в общем объеме, %	Национальное бюро статистики	41,5 (2016 г.)	45,0	50,0	55,0
20	Финансовые ресурсы, направляемые в частный	Всемирный банк	30,6 (2016 г.)	35	40	50

	сектор, доля в ВВП, %					
--	-----------------------	--	--	--	--	--

2. Расширение доступа людей к физической инфраструктуре, коммунальным услугам и жилищным условиям

Текущее положение

Снижение уровня бедности в последнее время не привело и к существенному улучшению доступа людей к физической инфраструктуре, коммунальным услугам и жилищным условиям – минимальным элементам, определяющим условия жизни. Доля населения, имеющего доступ к основным услугам (безопасные источники воды, система канализации, современные системы отопления), остается одной из самых низких по сравнению со странами Центральной и Восточной Европы. По данным осуществленного Национальным бюро статистики выборочного исследования хозяйств «Обследование бюджетов домашних хозяйств» за 2016 год, имеют доступ к общественной сети водоснабжения 89,7% городского населения и только 45,1% сельского населения. Около 78% городского населения имеет доступ к горячему водоснабжению (государственная или частная сеть) и только 29,8% сельского населения доступна горячая вода (собственная сеть). Около 71% городских домохозяйств имеет доступ к современным источникам тепла (центральное отопление или индивидуальные отопительные установки), а 94% сельского населения обогревается при помощи печного отопления, каминов и других видов отопительных установок. Природный газ в сетях доставляется 84,7% городских домохозяйств, а в сельской местности только 38,1% домохозяйств имеет доступ к газоснабжению. Приблизительно в 78% городских домохозяйств имеется в помещении санузел, в сельской местности этот показатель составляет лишь 14%. Незначительное количество семей имеет доступ к общественной канализации (73,2% городских и 2,3% сельских семей), а к собственной системе канализации – 17,3% домохозяйств в городской местности и 41,9% в сельской. Ванная или душ доступны 82,7% городских домохозяйств и только 32,6% домохозяйств в сельской местности.

Неразвитая инфраструктура является основным препятствием для развития частного сектора. Согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности 2017–2018 годов, Молдова занимает 88-е место среди 137 государств, оцененных по этому показателю, причем наиболее сложная ситуация отмечается в области транспортной инфраструктуры (111-е место). Основные проблемы связаны с низким качеством дорожной (128-е место) и портовой инфраструктуры (126-е место). Это влияет на интенсивность торговли как внутри страны, так и за ее пределами. Поэтому Республика Молдова демонстрирует один из самых низких показателей в Центральной и Восточной Европе в соответствии с индексом эффективности логистики (2,6 балла из 5 максимальных в 2016 году, в среднем же в странах Центральной и Восточной Европы – 3,0 балла).

Эти ограничения влияют на уровень конкурентоспособности страны, что является серьезной проблемой для страны, для которой внешняя торговля имеет жизненно важное значение для обеспечения ее устойчивого экономического развития.

Несмотря на то, что Республика Молдова добилась значительного прогресса в развитии информационно-коммуникационных технологий, доступность Интернета для сельского населения остается низкой. Так, в конце 2017 года фиксированный широкополосный доступ в Интернет составлял 48,7% домохозяйств, из которых 61% был представлен в городской и только 39% – в сельской местности³¹.

Уязвимые группы

- *У населения, проживающего в сельской местности*, более низкий доступ к коммунальным услугам. Сельское население имеет более высокую степень зависимости от «грязных» источников энергии, таких как древесина и уголь. Данные свидетельствуют о том, что сельской местности свойствен более ограниченный доступ к источникам энергии, которые доступнее в городе (централизованная система теплоснабжения). Домохозяйства с пожилыми людьми имеют самый низкий доступ к водоснабжению – только в 57% домохозяйств, в которых проживают люди старшего поколения, есть водопровод. Этот показатель для населения в целом составляет 64%. В домохозяйствах, состоящих из взрослого лица с ограниченными возможностями, самые плохие жилищные условия в сравнении с населением в целом: доля домохозяйств без водопровода больше в случае домохозяйств, в которых проживает лицо с ограниченными возможностями³².

- *В домохозяйствах, возглавляемых женщинами*, возникает больше проблем с оплатой коммунальных услуг по сравнению с населением в целом. Их доля в 2016 году составила 29,2% по сравнению с 26,1% для населения в целом. Домохозяйства, состоящие из взрослого лица с ограниченными возможностями, не могут позволить себе жить в тепле в холодное время года. Кроме того, эти домохозяйства испытывают трудности с оплатой коммунальных услуг. Примерно 42% домохозяйств, состоящих из ромов, сталкивается с трудностями по оплате коммунальных услуг³³.

- *Домохозяйства, состоящие из одного человека и из пенсионеров*, которые являются категориями, наиболее подверженными риску энергетической бедности. Эти социальные группы тратят от 20 до 25% на эксплуатационные расходы, из которых около 50% направляется на оплату потребленной энергии. Проживающие в городах бездетные семьи и семьи, состоящие из одного родителя, также относятся к наиболее незащищенным категориям. Все эти

³¹ Отчет Национального агентства по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий «Динамика рынка электронных коммуникаций в 2017 году».

³² Согласно информации, предоставленной Офисом ООН по правам человека в Молдове.

³³ Там же.

группы не могут позволить себе оптимальный тепловой комфорт в холодный период года, что может привести к ухудшению условий жизни. Те же причины делают недоступными с финансовой точки зрения услуги широкополосного Интернета для указанных социальных групп³⁴.

• *Домохозяйства ромов.* Количество домохозяйств ромов, проживающих в обветшалых домах или бедных кварталах, в три раза выше в сравнении с другими этническими группами. Почти 15% домохозяйств ромов живут в домах низкого и очень низкого качества. Ромы, проживающие в сельской местности, живут в худших условиях по сравнению с ромами в городской местности, причем такая же тенденция наблюдается и среди других этнических групп населения³⁵.

• *Лица с ограниченными возможностями.* Консультации с уязвимыми группами выявили недостаточный доступ людей с ограниченными возможностями к товарам и услугам, доступным для населения в целом.

Причинные факторы

Ограниченный доступ людей к физической инфраструктуре, коммунальным услугам и жилищным условиям, в конечном итоге, объясняется недостатками распределения частных и публичных ресурсов для этих целей.

Что касается распределения *частных ресурсов*, основными проблемами являются их недостаточность (низкий уровень доходов, в особенности уязвимых групп) и отсутствие мотивации людей/компаний инвестировать в эти области, учитывая, что они являются публичными благами и услугами (доходы от инвестиций поступают людям, которые необязательно участвовали в инвестициях).

Что касается распределения *публичных ресурсов*, то проблемы связаны с их неэффективностью и недостаточностью. Нехватка средств обусловлена бюджетными ограничениями: в 2017 году 69% расходов национального публичного бюджета было направлено в социальные секторы (социальная защита, представляющая собой самую значительную категорию расходов, образование, здравоохранение, культура, спорт, молодежь, культы и отдых) и только 13% – для жилищно-коммунального хозяйства, охраны окружающей среды и услуг в области экономики. Эта проблема усугубляется относительно низким уровнем децентрализации публичных финансов на местном уровне, что ограничивает возможности местных органов публичной власти, работающих в непосредственной близости к народу, эффективно реагировать на их потребности (расходы из местных бюджетов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, охрану окружающей среды и услуги в области экономики составили лишь 29% соответствующих расходов в 2017 году, хотя на местном

³⁴ Национальный опрос «Восприятие, ассимиляция и поддержка населением «е-Преобразования управления» в Республике Молдова», 2016 г.

³⁵ Согласно информации, предоставленной Офисом ООН по правам человека в Молдове.

уровне испытывается самая большая потребность в физической инфраструктуре, коммунальных услугах и жилищных условиях). Это косвенно влияет на эффективность использования публичных ресурсов из-за большого разрыва между фактором принятия решений о распределении бюджетных ассигнований (на центральном уровне) и необходимостью этого распределения (на местном уровне).

Общая неэффективность распределения публичных ресурсов подтверждается многочисленными нарушениями, которые регулярно констатируются Счетной палатой. Так, согласно годовому отчету Счетной палаты за 2016 год, обнаружены ошибки и отклонения в размере около 20,8 млрд. леев, которые относятся к планированию бюджета, управлению бюджетными доходами и расходами, осуществлению государственных закупок, нерегистрации имущества, организации бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

И не в последнюю очередь констатируется, что ресурсы не распределяются в строгом соответствии с потребностями уязвимых групп, особенно лиц с ограниченными возможностями. В частности:

- отсутствие гарантий доступности, предусмотренных Законом об обеспечении равенства № 121/2012 и Законом о социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями № 60/2012, для устранения препятствий и барьеров, связанных с публичными услугами, такими как транспорт, информационно-коммуникационные технологии, вызывает озабоченность Комитета ООН по правам инвалидов;
- Кодекс Республики Молдова о правонарушениях не предусматривает наказание за необеспечение доступности по различным аспектам или наказания редко применяются в предусмотренных кодексом случаях;
- органы публичной власти, ответственные на центральном и местном уровнях, не осуществляют контроль свободного доступа лиц с ограниченными возможностями к физической и информационно-коммуникационной среде;
- государство не ставит перед собой конкретные задачи по обеспечению доступной среды в разумные сроки (например, к 2030 году).

Стратегическое видение

Стратегическая цель – увеличение доступа людей к безопасным источникам воды, энергоснабжению, системам канализации, дорожной инфраструктуре и инфраструктуре информационных технологий.

Материальные условия и социальная интеграция являются определяющими факторами качества жизни. От них зависит способность людей преобразовывать ресурсы в хорошие условия жизни и они позволяют оценить шансы человека на улучшение качества жизни. Доступ к безопасным источникам воды, энергоснабжению, системам канализации и дорожной инфраструктуре напрямую свидетельствует о качестве жизни. Поэтому:

- к 2023 году будет обеспечен всеобщий доступ к удовлетворительным и равноправным санитарно-гигиеническим условиям для 65% населения и сообществ, а к 2030 году – для всех, с уделением особого внимания потребностям женщин, девочек и лиц, оказавшихся в затруднительных ситуациях (цель устойчивого развития 6.2);
- необходимо обеспечить функционирование качественной, надежной, долгосрочной и устойчивой инфраструктуры по всей стране для поддержки экономического развития и роста благосостояния населения, уделяя особое внимание широкому и равноправному доступу к ней всего населения (цель устойчивого развития 9.1);
- с учетом плохого состояния транспортной инфраструктуры необходимо обеспечить доступ к безопасным транспортным системам по справедливым ценам, доступным и стабильным для всех, а также повысить безопасность дорожного движения, особенно за счет развития сети общественного транспорта (цель устойчивого развития 11.2).

Конкретные цели

Для реализации стратегического видения необходимо создать условия, которые позволят, с одной стороны, повысить эффективность, а в дальнейшем качество выделенных публичных средств для финансирования инвестиций в публичную инфраструктуру, а с другой – увеличить выделение частных средств для этого. Учитывая, что инфраструктура в основном является публичным имуществом, государству сначала предстоит повысить эффективность, а затем качество и количество публичных инвестиций в соответствующую область, с тем чтобы частные инвестиции вкладывались вслед за публичными.

Приоритетные действия

В целях увеличения объема и повышения эффективности выделяемых публичных средств предусматриваются следующие приоритеты политик:

- оптимизация финансового управления и борьба с теневой экономикой и уклонением от уплаты налогов (общая цель 3), которые наряду с увеличением доходов, предусмотренным общей целью 1, расширят налогооблагаемую базу и обеспечат рост поступлений в бюджет;
- стимулирование расширения налогооблагаемой базы на местном уровне и оптимизация бюджетных ассигнований на местном уровне посредством комплексной административной и финансовой децентрализации;
- повышение эффективности системы социальной защиты (общая цель 7) и расходов, предназначенных для социальных секторов, в целях увеличения ассигнований на развитие инфраструктуры, коммунальных услуг и жилищных условий с уделением особого внимания уязвимым группам населения;

- децентрализация процесса планирования и выделения бюджетных средств для инфраструктуры и повышение учета общественного мнения при определении соответствующих ассигнований;
- разработка механизмов облегчения доступа местных органов публичной власти к бюджетным источникам для совместного финансирования программ бюджетной поддержки партнерами по развитию;
- закрепление инвестиций в развитие инфраструктуры в документах пространственного планирования на национальном и местном уровнях;
- обеспечение доступности инфраструктуры, товаров и информации для лиц с ограниченными возможностями посредством финансовых, законодательных и институциональных мер. В частности принятие всех возможных мер по обеспечению внедрения правовых гарантий для доступа во все сферы, включая урбанизацию, строительство и публичные услуги. В то же время создание адекватной системы эффективных, сдерживающих и пропорциональных санкций за несоблюдение создания доступной среды, применяемых во всех областях, где допускаются соответствующие нарушения;
- повышение ответственности должностных лиц, привлекаемых к планированию и использованию бюджетных ассигнований, на центральном и местном уровнях путем усовершенствования транспарентности бюджета и государственных закупок, а также обеспечения регулярной публичной отчетности на основе бюджетных программ и стратегий секторальных расходов;
- разработка механизма быстрого финансирования из публичных источников инфраструктуры предпринимательской среды, отвечающей потребностям рынка и интересам инвесторов;
- обеспечение необходимой базы для внедрения рекомендаций Счетной палаты и укрепления авторитета этого учреждения в системе подотчетности органов публичной власти;
- развитие сети социальных служб, служб по интеграции, реабилитации, переквалификации, ликвидации дискриминации для всех уязвимых групп;
- улучшение доступа к социальной поддержке незащищенных категорий путем предоставления соответствующих услуг с равномерным географическим распределением и с учетом в индивидуальном порядке потребностей, возможностей и потенциала каждого получателя;
- информационное обеспечение и поддержка местными органами публичной власти освещения доступа к средствам и внешним грантам и управления ими в области инфраструктуры и окружающей среды;
- содействие созданию региональных экологически чистых энергетических центров в целях повышения уровня энергетической автономии на местном уровне за счет использования возобновляемых источников энергии;
- облегчение выезда сельского населения в близлежащие населенные пункты/города, в частности путем развития сети местных дорог и общественного транспорта с учетом его доступности для людей с ограниченными

возможностями, универсального дизайна и разумного размещения, параллельное развитие мощных региональных экономических центров, призванных обеспечить экономический рост и стимулировать сельское население занять достойные рабочие места;

- укрепление централизованных систем теплоснабжения в городской местности с целью повышения глобальной эффективности производства и потребления тепла и горячей воды хозяйственно-бытового водоснабжения, сокращение бремени связанных с транспортировкой потерь тепла в централизованных системах теплоснабжения, ложащегося на плечи населения, подключенного к централизованной системе, а также снижение риска масштабного загрязнения городов продуктами горения, выделяемыми индивидуальными отопительными установками;

- создание благоприятных условий для развития конкурентоспособных энергетических рынков, что принесло бы пользу как конечным потребителям, так и субъектам реального сектора, услуги и товары которых приобрели бы большую конкурентоспособность на местных и региональных/мировых рынках;

- продвижение проектов в области энергоэффективности и возобновляемых источников энергии в публичном и жилом секторах с разработкой финансовых инструментов, доступных для субъектов этих отраслей, с акцентом, при необходимости, на незащищенных категориях потребителей;

- разработка на местном уровне механизмов инвентаризации, разграничения, учета и актуализации наборов данных по физической инфраструктуре;

- утверждение государственной программы с возможной моделью финансирования разработки и утверждения градостроительной документации и документации по обустройству территории на национальном, региональном и местном уровнях.

В целях большего привлечения частных ресурсов предусматриваются следующие приоритеты политик:

- повышение уровня доходов населения, особенно лиц из уязвимых групп, в соответствии с приоритетами политик, указанными в цели 1;

- разработка механизмов стимулирования частных инвестиций в государственные товары и услуги, в том числе путем разработки финансовых инструментов (например, облигаций, выпущенных местными органами публичной власти), инструментов совместного финансирования и других мотивирующих инвесторов инструментов;

- разработка механизма частно-государственного партнерства в целях эффективного привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты в условиях прозрачности и конкуренции;

- укрепление защиты прав собственности в отношении частных инвестиций в публичную инфраструктуру;

- снижение масштабов феномена энергетической бедности главным образом путем реализации мер, направленных на снижение расходов на энерго-ресурсы и повышение энергоэффективности;

- развитие «зеленой» энергии. Поддержка интереса к производству и потреблению «зеленой» энергии за счет использования возобновляемых источников энергии, включая использование экологически чистых и эффективных технологий сжигания биомассы, а также облегчение подключения производственных мощностей к существующим распределительным мощностям. Активное и эффективное информирование о преимуществах «зеленой» энергии для улучшения условий жизни и защиты окружающей среды;

- повышение доступности с финансовой точки зрения услуг широкополосного доступа в Интернет за счет снижения стоимости их предоставления и усиления конкуренции между провайдерами и включения минимального гарантированного доступа в Интернет в универсальную услугу по низким ценам для таких категорий населения, доходы которых не позволяют им пользоваться этими услугами в нормальных рыночных условиях.

Ожидаемое воздействие

Увеличение выделения частных и публичных ресурсов для реализации инфраструктурных проектов позволит модернизировать и расширить доступ населения, особенно уязвимых групп, к элементам инфраструктуры, которые определяют качество жизни (водопровод, канализация, газопровод, электро- и теплоснабжение, дороги, транспорт и др.). В то же время это повысит конкурентоспособность страны, так как компании смогут обеспечить более быстрый поток производственных факторов и конечных продуктов, способствуя развитию частного сектора, являющегося основной движущей силой экономического роста, создания рабочих мест и источником бюджетных поступлений. Реализация этого воздействия обусловлена, в частности, достижением общей цели 1, которая позволит повысить уровень доходов в экономике и динамично развивающемся частном секторе, а также достижением общей цели 8, которая позволит свести к минимуму коррупцию и обеспечить эффективное управление ресурсами и публичным имуществом.

Показатели мониторинга и оценки³⁶

№ п/п	Показатель	Источник	Исходное значение	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения:						
– увеличение количества людей, имеющих доступ к надежным источникам воды, энергоснабжению, системе канализации, дорожной инфраструктуре и инфраструктуре информационных технологий;						
– обеспечение всеобщего доступа к надлежащим и равным санитарно-гигиеническим условиям;						

³⁶ Там, где это применимо, все показатели будут дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

<p>– развитие качественной, надежной, стабильной и устойчивой инфраструктуры по всей стране для поддержки экономического развития и роста благосостояния населения с уделением особого внимания всеобъемлющему и равному доступу для всех;</p> <p>– обеспечение доступа к надежным транспортным системам по справедливым ценам, доступным и устойчивым для всех;</p> <p>– повышение безопасности дорожного движения, в частности путем расширения сетей общественного транспорта</p>						
1	Доля населения, имеющего доступ к надежными источникам воды (в целом по стране), %	Национальное бюро статистики	54,2 (2017 г.)	65	75	85
2	Доля жилищ, имеющих доступ к системе канализации, %	Национальное бюро статистики	64,9 (2016 г.)	75	85	90
3	Доля возобновляемых источников в конечном потреблении электроэнергии на транспорте, %	Агентство энергоэффективности	0,02 (2016 г.)	10,0	10,0	10,0
4	Уровень дорожно-транспортных происшествий на 100 тыс. населения	Министерство внутренних дел	74,4 (2015 г.)	60,0	50,0	40,0
5	Качество инфраструктуры, в баллах, в соответствии с Докладом о глобальной конкурентоспособности, шкала от 0 (низший) до 7 (высший)	Всемирный экономический форум	3,3 (2017–2018 гг.)	4,0	5,0	5,5
Приоритетные действия по увеличению объема и повышению эффективности публичных ресурсов, выделяемых для реализации инфраструктурных проектов						
6	Нецелевое использование публичных средств, в баллах, в соответствии с Докладом о глобальной конкурентоспособности, шкала от 0 (низший) до 7 (высший)	Всемирный экономический форум	2,4 (2017–2018 гг.)	3,5	5,0	6,0
7	Качество дорог, в баллах, в соответствии с Докладом о глобальной конкурентоспособности, шкала от 0 (низший) до 7 (высший)	Всемирный экономический форум	2,5 (2017–2018 гг.)	3,5	4,5	5,5
8	Доля доходов местных органов публичной власти от налогов и сборов в общей сумме доходов национального публичного бюджета, %	Министерство финансов	9,5 (2017 г.)	15,0	20,0	25,0

Приоритетные действия по расширению привлечения частных ресурсов для реализации инфраструктурных проектов						
9	Доля возобновляемых источников в конечном потреблении электроэнергии, %	Агентство энергоэффективности	0,23 (2016 г.)	10,0	10,0	10,0
10	Доля населения, имеющего доступ к Интернету, в общей численности населения, %	Всемирный банк	71,0 (2016 г.)	75,0	80,0	90,0

3. Улучшение условий труда и сокращение неформальной занятости

Текущая ситуация

Экономический рост в последние годы проявился в ухудшении качества занятости. По данным Национального бюро статистики, доля занятости в легальном секторе в общей занятости снизилась с 69% в 2010 году до 65% в 2017 году. Некоторая ее часть переместилась в неформальный сектор. Хотя в 2011–2013 годах уровень неформальной занятости стабилизировался на уровне примерно 30–31% общей занятости, начиная с 2012 года он стал расти и достиг примерно 35% в 2017 году, что отбросило страну на позицию 14-летней давности. Рост неформальной занятости в рассматриваемый период также может быть связан с возвращением молдавских эмигрантов из Российской Федерации, где экономическая ситуация значительно ухудшилась. По данным Национального бюро статистики, возвращение эмигрантов происходило параллельно с ростом занятости – в основном за счет неформальной – в сельском хозяйстве. При этом важно отметить, что рост неформальной занятости происходил особенно за счет домохозяйств, производящих продукцию для собственного потребления, на долю которых приходится более 50% всех неформально занятых в сельском хозяйстве работников. Таким образом, после 2014 года рост неформальной занятости обеспечивался аграрным сектором, что в свою очередь было вызвано ростом числа домохозяйств, производящих продукцию для собственного потребления, по причине неспособности остальных отраслей экономики обеспечить работой возвратившихся в сельскую местность мигрантов. В то же время доля неформальной экономики в несельскохозяйственных отраслях сократилась с 16% в 2010 году до 12% в 2017 году. Это подтверждает важную роль сельского хозяйства как основного источника неформальной экономики.

Рост неформальной занятости повлиял на производительность труда в аграрном секторе в целом. Это объясняется тем, что неформальные сельскохозяйственные предприятия и домохозяйства, производящие продукцию для собственного потребления, используют более примитивные сельскохозяйственные технологии, чем в формальном секторе. По этой причине

неформальная занятость считается уязвимой. Так как производительность труда в сельском хозяйстве более чем в 3,5 раза ниже по сравнению с остальными секторами экономики, разрыв между этим и остальными секторами экономики в последние годы увеличился.

Неформальная занятость влияет на качество рабочих мест из-за низкого уровня защиты трудовых прав работников и их подверженности злоупотреблениям со стороны работодателей. Кроме того, влияние неформальной занятости на производительность отрицательно отражается на уровне заработной платы, потому что уровень заработной платы в любой рыночной экономике зависит от уровня производительности.

Уязвимые группы

- *Население, проживающее в сельской местности.* Наиболее уязвимой является группа населения, которая проживает в сельской местности, по крайней мере по двум причинам: (i) из-за ограниченных экономических возможностей и низкого уровня занятости на селе (39,3% по сравнению с 41,9% в городской местности в 2017 году), что укрепляет позиции неформальной занятости, низкой оплаты труда и/или нестабильности, и (ii) из-за сильного давления на аграрный сектор (56% занятого населения в 2017 году), в котором концентрируется наибольшая часть неформальной занятости. Вместе с тем удельный вес неформальной занятости в общей занятости в сельской местности намного выше, чем в городской: 53% по сравнению с 13% в городах.

- *Население, занятое в сельском хозяйстве.* Аграрный сектор является крупнейшим «работодателем», в котором трудится около одной трети занятого населения (32,3% общего числа занятых работников в 2017 году), большая часть которого (82,3% в 2017 году) трудоустроена неофициально. В целом около 76,7% общей численности населения, трудоустроенного неофициально, работает в сельском хозяйстве, в нестабильных условиях труда, будучи плохо оплачиваемым и ограниченным в доступе к пенсионной системе и другим социальным выплатам. Кроме того, работа в сельском хозяйстве является, как правило, сезонной деятельностью, что приводит к существенному разрыву в доходах.

- *Пожилые люди, работающие в сельском хозяйстве.* Доля пожилых людей, занятых в сельском хозяйстве, растет. В 2017 году около 69% работающих лиц в возрасте 65 лет и старше трудилось в аграрном секторе. Уровень неформальной занятости в этом секторе остается высоким, ограничивая в доступе к пенсионной системе и другим социальным выплатам для сельскохозяйственных работников.

- *Лица с ограниченными возможностями* вынуждены работать в неблагоприятных условиях труда по причине низкого уровня образования, в том числе вследствие институционализации, незнания своих прав (например, дезинформирования об утрате права на пособие/пенсию по ограничению

возможностей при официальном трудоустройстве), а также низкого уровня мотивации (будучи долгосрочными получателями социальных выплат, лица с ограниченными возможностями недостаточно мотивированы для того, чтобы включиться в трудовую деятельность и профессионально развиваться).

• *Женщины, подвергаемые дискриминации на рынке труда.* Гендерные различия в профессиональной деятельности и расхождения в заработной плате являются причиной системной дискриминации женщин на рынке труда. Очень часто женщины берут на себя ответственность по уходу за детьми и другими членами семьи. Положения законодательства о защите женщин на рынке труда представляют собой довольно большую нагрузку на работодателя и создают ситуации по дискриминации женщин в сфере занятости. Отсутствие яслей препятствует совмещению профессиональной деятельности и семейных обязанностей.

• *Мужчины, работающие в неформальном секторе экономики.* Доля неформальной занятости среди мужчин составляет 39% (в 2017 году), что подвергает их большим рискам, связанным с этим видом занятости, по сравнению с женщинами, у которых уровень неформальной занятости составляет 31% (в 2017 году). Больше всего подвержены рискам мужчины в сельской местности: свыше половины мужчин, занятых на рынке труда, работает в неформальном секторе (57% в 2017 году). Женщины, проживающие в сельской местности, также подвержены рискам этого вида занятости, но их доля меньше (49% в 2017 году).

• *Мигранты, вернувшиеся из-за рубежа,* сталкиваются с самыми разными проблемами по реинтеграции в рынок труда. В течение 2016 года в результате принятых мер только 33% возвратившихся мигрантов, зарегистрированных в Национальном агентстве занятости населения, было трудоустроено. Эта проблема является гораздо более глубокой. Данные исследований показывают, что только 9% мигрантов пользуются услугами Национального агентства занятости населения или частных агентств занятости населения (6,3%), большинство пытается найти работу самостоятельно. В то же время низкая оплата труда, острая нехватка рабочих мест, которые соответствуют навыкам и квалификации, приобретенным за границей, отсутствие признания неформального и информального образования, непривлекательная инвестиционная среда, недостаточные для открытия бизнеса ресурсы и знания являются определяющими факторами повторной миграции³⁷.

• *Население с низким уровнем профессиональной подготовки и/или недостаточно информированное о своих правах.* Это относится, в частности, к народности ромов, уровень образования которых по сравнению с населением

³⁷ «Рамочная программа партнерства Республики Молдова и Организации Объединенных Наций в целях устойчивого развития на 2018–2020 годы. Рамочная программа ООН по оказанию помощи Республике Молдова в целях развития». ООН Молдова/Правительство Республики Молдова (2017 год). Приоритет 2: устойчивый, всеобъемлющий и стабильный экономический рост. <http://md.one.un.org/content/dam/unct/moldova/docs/pub/strateg/UNDAF%20Moldova%20RO.pdf>

в целом значительно ниже, а также у которых нет профессиональной подготовки и квалификации. Таким образом, отсутствие профессиональной квалификации обуславливает занятие ромами рабочих мест с низкими доходами или осуществление ими самостоятельной деятельности. Другими проблемами, которые ведут к тому, что у народности ромов нет достойных условий труда, являются отсутствие правовой культуры, географическая изоляция сообществ компактного проживания ромов, трудности в общении и взаимодействии между ромами и официальными учреждениями, а также незнание возможностей, предоставляемых Национальным агентством занятости населения.

Причинные факторы

Качество занятости зависит от четырех категорий факторов, связанных с внешним рынком, работодателями, работниками и внутренней нормативной базой:

- *внешние факторы* относятся к большей емкости и большей привлекательности большинства рынков труда в соседних государствах;
- *факторы на уровне фирм* связаны с возможностями и мотивацией работодателей прибегнуть к неформальной занятости и/или не создавать надлежащих условий для достойно оплачиваемого труда. Они зависят от финансовых возможностей компаний, особенно в тех секторах, в которых доходы являются, как правило, нерегулярными, а прибыли низкими (например, у малых и средних сельскохозяйственных производителей). Другой причиной является незаинтересованность работодателей создавать необходимые для работы условия, когда спрос на рабочую силу значительно ниже предложения, что влияет на способность работников договариваться с работодателями. Это относится, как правило, к рабочим местам, требующим невысокого уровня квалификации/образования. Зачастую отсутствие организационной культуры на уровне фирмы, адекватной политики в отношении человеческих ресурсов и в целом зрелого корпоративного управления способствует созданию неблагоприятных условий труда;
- *факторы на уровне работников*. Работники могут соглашаться на неблагоприятные условия труда, в том числе неформальную занятость, в случае отсутствия у них альтернативного выбора (особенно в сельской местности) и недостаточной осведомленности о своих правах;
- *факторы на институциональном уровне и на уровне нормативной базы (внутренней)*. В ситуации, когда нормативная база и соответствующие механизмы недостаточно развиты для обеспечения свободной конкуренции, независимого управления отдельно от предпринимательского сектора, стимулирующей налоговой системы, которая препятствовала бы неформальной занятости, дискриминации и неблагоприятным условиям труда, а также эффективно искоренила бы подобные практики, у компаний нет достаточных стимулов для улучшения условий труда;

• *барьеры, связанные с доступом для уязвимых групп, в частности для народности ромов и лиц с ограниченными возможностями.* Ряд барьеров препятствует народности ромов и лицам с ограниченными возможностями получить достойную работу и, соответственно, доходы, необходимые для удовлетворения жизненно важных потребностей.

На основе консультаций с заинтересованными сторонами были выявлены следующие причины, характерные для народности ромов:

- низкий уровень образования народности ромов по сравнению с остальным населением, а также отсутствие соответствующей подготовки и квалификации. Отсутствие профессиональной квалификации вынуждает ромов занимать рабочие места с низкими доходами или осуществлять самостоятельную деятельность. Согласно их заявлениям, территориальные агентства занятости населения предлагают безработным ромам неквалифицированные рабочие места (дворник, уборщица), плохо оплачиваемые или не соответствующие профилю специальности кандидата;

- отсутствие правовой культуры и высокие затраты на официальное оформление на работу неквалифицированных рабочих приводят к трудоустройству ромов без выполнения официальных формальностей. Подавляющее большинство ромов заявляют, что они никогда не заключали трудовой договор и что условия трудоустройства были определены путем устных соглашений, что ограничивает доступ ромов к социальным выплатам, включая полис медицинского страхования и пенсию по возрасту. Более того, отсутствие трудовых книжек, которые либо были утеряны, либо исчезли при расформировании колхозов, создает большие проблемы при трудоустройстве или расчете пенсии по достижении пенсионного возраста;

- географическая изоляция мест компактного проживания ромов;

- трудности в общении и взаимодействии между ромами и официальными учреждениями;

- отсутствие у представителей народности ромов связи с информационным потоком и невладение информацией о возможностях, предоставляемых Национальным агентством занятости населения;

- низкий уровень образования, выполнение сезонных работ и трудоустройство в неформальном секторе.

На основе консультаций с заинтересованными сторонами были выявлены следующие причины, характерные для лиц с ограниченными возможностями:

- низкий уровень образования лиц с ограниченными возможностями, в том числе в результате институционализации;

- дезинформирование об утрате права на пособие/пенсию по ограничению возможностей при официальном трудоустройстве – реальная ситуация, толкающая лиц с ограниченными возможностями соглашаться работать на неформальных условиях;

- низкая конкурентоспособность на рынке труда лиц с ограниченными возможностями по причине низкого уровня образования;
- будучи долгосрочными получателями социальных выплат, лица с ограниченными возможностями недостаточно мотивированы для того, чтобы включиться в трудовую деятельность и профессионально развиваться.

Стратегическое видение

Стратегическая цель предусматривает повышение доступа людей к достойным, стабильным и хорошо оплачиваемым рабочим местам.

Большую часть своей жизни люди проводят на работе, поэтому то, каким образом используется/инвестируется это время, напрямую влияет на качество жизни. В Республике Молдова заработная плата является самым главным источником формирования дохода (43,1% в 2017 году), соответственно качество занятости играет важную роль в повышении уровня жизни населения. Более того, заработная плата является и основным источником дохода для бюджета государственного социального страхования, который перераспределяется для выплаты социальных пособий. Таким образом, качество занятости влияет на уровень жизни не только трудоспособного населения, но и пенсионеров (по данным Национального бюро статистики, в 2017 году пенсия составляла второй по значимости источник дохода для населения Республики Молдова). Не в последнюю очередь качество занятости влияет и на комфорт на рабочем месте, безопасность и гигиену труда. Это определяет качество человеческого капитала и опосредованно влияет и на всю семью/домохозяйство: работники, имеющие достойную работу, больше расположены вкладывать средства в образование и здоровье детей и менее подвержены стрессу, что также влияет на психоэмоциональный климат в семье. Таким образом, условия труда оказывают огромное влияние на уровень жизни на всех ее этапах, а власти стремятся существенно увеличить доступ людей к рабочим местам с благоприятными условиями труда.

В этом отношении должны быть достигнуты следующие стратегические цели:

- к 2030 году достижение уровня занятости, аналогичного среднему показателю для стран Центральной и Восточной Европы, и содействие повсеместной занятости и улучшению условий труда для всех женщин и мужчин, включая молодежь, пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями, а также обеспечение равной оплаты за равноценный труд (цель устойчивого развития 8.5);
- ликвидация принудительного труда, торговли людьми и детского труда (цель устойчивого развития 8.7);
- защита права на труд и продвижение надежной и безопасной рабочей среды для всех работников (цель устойчивого развития 8.8);

- повышение уровня удовлетворенности работников путем улучшения условий труда во всех секторах экономики Республики Молдова.

Конкретные цели

В целях улучшения условий труда меры политик должны повышать мотивацию работодателей к инвестированию в качество рабочих мест, безопасность и гигиену труда и расширять возможности работников для ведения переговоров с работодателями. Не в последнюю очередь институциональная и регламентирующая база должна предотвращать и наказывать за неблагоприятные условия труда (например, небезопасные, опасные и вредные, неформальные, дискриминационные и т. п.), не ухудшая при этом предпринимательской среды. В этой связи целью мер политик должны стать факторы на уровне фирм, работников, институциональной и регламентирующей базы.

Приоритетные действия

Приоритеты политик на уровне работодателей:

- поощрение конкуренции между компаниями на рынке труда путем продвижения стимулирующей предпринимательской среды в соответствии с приоритетами политик, выдвинутыми для цели 1;
- создание механизмов стимулирования работодателей больше инвестировать в качество условий труда своих работников, в том числе обеспечивать доступные рабочие места в соответствии с принципом универсального дизайна: инвестиции для обеспечения непрерывного обучения, переподготовки или повышения уровня квалификации, безопасности и гигиены труда, обеспечения условий для профессиональной реинтеграции женщин после рождения детей, внедрения механизмов совмещения профессиональной деятельности и семейной жизни и т. д. Задействуемые механизмы должны быть как налогового (например, налоговые вычеты соответствующих расходов), так и неналогового характера (например, выделение субсидий для совместного финансирования таких инвестиций);
- продвижение корпоративной культуры и корпоративной социальной ответственности посредством информационных кампаний и создание стимулирующей регламентирующей базы для подобного рода практик;
- повышение уровня информированности работодателей и осознания ими рисков неформальной занятости и несоблюдения техники безопасности на рабочем месте;
- финансирование разработки решений, способствующих признанию (применению) на всех уровнях полученных за рубежом профессиональных навыков, с целью полной занятости на рынке труда работников, вернувшихся из-за рубежа, и иммигрантов.

Приоритеты политик на уровне работников:

- повышение уровня информированности и осознания законных прав работников по отношению к работодателям и рисков неформальной занятости и несоблюдения техники безопасности на рабочем месте;
- разъяснение лицам, особенно из уязвимых групп, как добиваться своих прав и пресекать попытки дискриминации со стороны работодателей;
- развитие потенциала профсоюзных организаций для защиты прав работников, особенно из уязвимых групп;
- развитие местных социальных служб, призванных оказывать содействие выявленным уязвимым группам легче интегрироваться на рынок труда, в том числе посредством услуг по обучению, переподготовке или наставничеству в бизнесе;
- интеграция вернувшихся лиц и иностранцев на национальном рынке труда посредством признания специальностей и применения профессиональных навыков, полученных за рубежом (в особенности квалифицированных/высококвалифицированных специалистов в соответствии с приоритетными секторами национальной экономики), для устойчивого развития рынка труда Республики Молдова.

Приоритеты политики на уровне институциональной и регламентирующей базы:

- продвижение двусторонних и трехсторонних переговоров и консультаций, благоприятных для укрепления взаимного доверия и сотрудничества между работодателями, работниками и центральными и местными органами публичной власти;
- внедрение надлежащей регламентирующей базы для предупреждения рабства, принудительного или обязательного труда с связи с нетипичной занятостью для безопасности работников;
- создание механизмов стимулирования и санкционирования работодателей, которые практикуют неформальную занятость, не обеспечивают достаточный уровень безопасности на рабочем месте или потворствуют дискриминации на рабочем месте;
- содействие обмену знаниями и навыками диаспоры и мигрантов путем создания партнерств между местными органами публичной власти, сообществами, диаспорой и ассоциациями земляков;
- упорядочение контроля со стороны компетентных учреждений путем более точного определения рисков и повышение компетентности в области выявления нарушений, сбора соответствующих доказательств и применения санкций;
- укрепление потенциала учреждений с функциями анализа внутреннего и международного рынка труда и контроля безопасности труда;

- дополнение трудового законодательства положениями, касающимися гибкого графика работы и неполного рабочего дня, а также разработка механизмов для реализации этих положений;
- реформирование и усиление внедрения схем занятости, уделяя особое внимание переходу от школы (образовательных учреждений) к трудоустройству и созданию равных возможностей для женщин.

Ожидаемый результат

Улучшение условий труда принесет пользу как работникам, так и работодателям. Работники станут получать более высокие и стабильные доходы, снизятся уровень тревожности и риск несчастных случаев на производстве. Это сделает их более лояльными и мотивированными, что уменьшит текучесть кадров и обеспечит рост производительности труда и, соответственно, прибыли и выгод для работодателей. Рост доходов работников и работодателей приведет к увеличению налоговых поступлений, взносов обязательного государственного социального страхования и взносов обязательного медицинского страхования, что будет способствовать увеличению размера пенсий и других социальных выплат. Не в последнюю очередь улучшение условий труда укрепит человеческий капитал – главный фактор, который определяет конкурентоспособность страны и от которого зависит ее устойчивое и долгосрочное развитие.

Показатели мониторинга и оценки³⁸

№ п/п	Показатель	Источник	Исходное значение	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения:						
- расширение доступа людей к достойным, безопасным и хорошо оплачиваемым рабочим местам;						
- повышение уровня достойной занятости;						
- искоренение принудительного труда, торговли людьми и детского труда;						
- защита права на труд и продвижение надежных и безопасных условий труда для всех работников						
1	Доля неформальной занятости в общей занятости, %	Национальное бюро статистики	34,7 (2017 г.)	30,0	25,0	20,0
2	Процент незанятых, не имеющих образования или профессиональной подготовки молодых людей (15–29 лет)	Национальное бюро статистики	29,7 (2015 г.)	27,0	25,0	22,0

³⁸ Там, где это применимо, все показатели будут дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

3	Доля несчастных случаев, жертв на 1000 работников	Национальное бюро статистики	0,7 (2016 г.)	0,5	0,3	0,2
4	Процент детей в возрасте 5–17 лет, ставших жертвами использования детского труда	Национальное бюро статистики	18,3 (IV квартал 2009 г.)	12,0	10,0	5,0
Приоритетные действия для повышения мотивации работодателей к инвестированию в качество рабочих мест						
5	Этическое поведение фирм, в баллах, согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности, шкала от 0 (низший) до 7 (высший)	Всемирный экономический форум	3,3 (2017–2018 гг.)	4,0	4,5	5,5
6	Расходы на осуществление мер по защите и профилактике, рассчитанные на одного работника, леев	Национальное бюро статистики	435,7 (2015 г.)	500,0	600,0	650,0
7	Соотношение среднемесячной заработной платы женщин и мужчин	Национальное бюро статистики	85,5 (2016 г.)	88,0	90,0	95,0
Приоритетные действия для предоставления возможностей работникам вести переговоры об условиях труда с работодателями						
8	Разрыв в оплате труда с разбивкой по возрастным группам, группам лиц с ограниченными возможностями, %	Национальное бюро статистики	14,5 (2015 г.)	12,0	10,0	7,5
9	Доля занятого населения, желающего изменить условия труда, к общему занятому населению, %	Национальное бюро статистики	20,0 (2016 г.)	17,0	15,0	12,0
Приоритетные действия для укрепления институциональной и регламентирующей базы, призванной предупреждать неудовлетворительные условия труда и наказывать за их допущение						
10	Доля лиц, восстановленных в правах путем легализации их трудовых отношений с работодателями после выявления осуществления ими трудовой деятельности без юридического оформления, установленного учреждения	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты	18,2 (2017 г.)	25	35	45

ми с функциями контроля в области охраны труда, в общем количестве выявленных лиц, осуществляющих трудовую деятельность без юридического оформления, %					
--	--	--	--	--	--

4. Обеспечение качественного образования для всех и содействие возможности для обучения на протяжении всей жизни

Текущая ситуация

При отсутствии природных ресурсов человеческий капитал представляет для Республики Молдова основной ресурс долгосрочного развития. Качество людских ресурсов в основном обеспечивается системой образования, поэтому ее необходимо рассматривать в долгосрочной перспективе как абсолютный приоритет и предварительное условие для продвижения во всех социально-экономических секторах страны. В то же время согласно международным показателям Республика Молдова отстает от стран Центральной и Восточной Европы в части эффективности образования. Как следствие, наша страна с трудом может считаться конкурентоспособной в отношении развития системы образования, так как усилия по ее улучшению являются недостаточными.

Таким образом, согласно глобальному индексу конкурентоспособности за 2017–2018 годы³⁹ Республика Молдова набрала 4,0 п.п. из 7 по показателю качества начального образования, а по показателю качества всей системы образования, описывающему степень соответствия системы образования потребностям конкурентоспособной экономики, набрано лишь 3,2 п.п. из 7. В соответствии с уровнем охвата средним образованием (86,1%), который уменьшается, Республика Молдова находится на 83-ем месте из 137 стран, а согласно увеличивающемуся уровню охвата третичным образованием (41,2%) – на 69-ом месте из 137 стран.

Согласно опоре «Высшее образование и подготовка кадров», отражающей региональную конкурентоспособность рабочей силы согласно ее подготовке, что является решающим фактором для экономического продвижения по стоимостной цепочке за пределы простого производства, Республика Молдова набрала 4,1 п.п. из 7, находясь на уровне Украины (4,1), немного ниже позиции Румынии (4,4) и значительно отставая от прибалтийских стран (Эстония – 5,5, Латвия – 5,0, Литва – 5,2), стран Центральной Европы (Чехия – 5,3, Польша – 5,0, Словения – 5,4) и даже России (5,1). Согласно опоре «Эффективность рынка труда» Республика Молдова набрала только 1,9 п.п. из 7 по показателю

³⁹<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

удержания талантливых людей в стране и 1,8 п.п. из 7 по показателю способности привлечения талантливых людей в страну. Самое низкое значение в регионе Республика Молдова набрала по опоре «Инновации» – 2,6 п.п. из 7, включающей инновационный потенциал и качество научных исследований, которые считаются основным двигателем экономического развития. По сравнению со странами Центральной Европы прогресс Республики Молдова за последние годы по этим показателям является скромным, с небольшими отклонениями в пределах среднего значения. В то же время уровень подготовки персонала и качество управления в школе, за некоторыми исключениями, неуклонно повышались.

Согласно индексу благосостояния за 2017 год Республика Молдова по показателю «Образование» располагается на 50-ом месте из 149 государств⁴⁰, немного опустившись по сравнению с 2010 годом, когда занимала 46-е место. По этому показателю Республика Молдова располагается на таком же уровне, как соседние страны – Румыния и Украина, что можно рассматривать как долгосрочную тенденцию, в то же время она значительно отстает от стран Центральной Европы.

На протяжении пяти лет улучшилась позиция Республики Молдова в Программе международной оценки учащихся, которая отражает не только в какой мере учащиеся могут воспроизводить знания, но и могут ли они применять их в новых ситуациях как в образовательном учреждении, так и в реальной жизни. Это обусловлено последовательной реформой куррикулума образования и внедрением модернизированных куррикулов школьных дисциплин в контексте развития педагогики, основанной на компетенции. В то же время показатель Республики Молдова намного отстает от среднего по странам Организации экономического сотрудничества и развития. Согласно отчету о международной оценке по Программе международной оценки учащихся за 2015 год разница в результатах тесно связана с социально-экономическим статусом родителей, таким образом разница в результатах теста на знания между первыми 20% и последними 20% студентов в зависимости от экономического, социального и культурного статуса приравнивается к 2,8 года обучения.

Путем оценивания в соответствии с Программой международной оценки учащихся, особенно одновременно с введением более строгого экзамена по бакалавриату, создан механизм обратной связи по результатам системы образования, который выявляет возможные проблемы, однако на данный момент система получения обратной связи от основных заинтересованных сторон

⁴⁰ <http://www.prosperity.com/rankings?pinned=MDA&filter=>. Индекс благосостояния рассчитывается на глобальном уровне Институтом Легатум и является основой для оценки степени, в которой страны способствуют процветанию и благосостоянию людей с точки зрения девяти опор благосостояния, согласно которым Республика Молдова занимает 98-е место из 149 стран в 2017 году. Лучшее положение, 50-е место из 149 стран, Республика Молдова занимает по позиции «Образование», которая отражает доступ к образованию, качество образования и человеческий капитал.

(преподаватели, учащиеся, родители, школьные администрации и экономический сектор) относительно сути проблем и способов их устранения еще слабо развита.

С другой стороны, качество системы образования также отражается и на восприятии людей, определяемом Барометром общественного мнения, в соответствии с которым в ноябре 2017 года только 36,3% респондентов были очень удовлетворены и вполне удовлетворены «образованием, которое дети получают в школе», что является самым низким показателем с 2003 года. На самом деле неудовлетворенность качеством образования сохраняется на всех уровнях системы образования. В то же время система образования осуществляет подготовку рабочей силы, которая вливается в предпринимательскую среду. А качество рабочей силы, по сути, является одним из факторов, которые вносят непосредственный вклад в социально-экономическое развитие страны.

В контексте демографических изменений и эмиграции, которые ведут к уменьшению количества учащихся и студентов по типам учреждений, а также принимая во внимание курс развития мировой экономики, индустриализацию 4.0⁴¹ и изменение климата, систему образования необходимо модернизировать таким образом, чтобы формировались компетенции в области устойчивого развития и информационных технологий.

Уязвимые группы

• *Дети из сельских районов, в частности из малоимущих семей.* Расхождение между уровнями охвата дошкольным и начальным образованием в городской и сельской среде является высоким и растет. В 2016–2017 учебном году наибольшее расхождение в показателях по городской/сельской среде отмечено в начальном образовании – 36,8 п.п. для уровня брутто и 33,9 п.п. для уровня нетто. Для дошкольного образования расхождение составляет 34,1 п.п. для уровня брутто и 34,3 п.п. для уровня нетто. Для гимназического образования расхождение составляет 25,5 п.п. для уровня брутто и 23,6 п.п. для уровня нетто.

Основными причинами расхождений являются ограниченные финансовые возможности родителей в сельской местности, миграция семей и детей в поисках лучших школ и качественного образования, а также нехватка дошкольных учреждений в сельской местности. Тем временем учащиеся лицейского образования в сельской местности пользуются бесплатным школьным транспортом для проезда к окружным школам только в случаях, когда в транспортных единицах образуются свободные места, не заполненные учащимися обязательного образования, а учащиеся профессионально-технического образования не обеспечены бесплатным транспортом к учреждениям

⁴¹ «Индустриализация 4.0» – это концепция, используемая на уровне государств-членов Европейского союза и Организации экономического сотрудничества и развития и продвигаемая ЮНИДО, которая определяет быстрые и глубокие преобразования обрабатывающей промышленности посредством слияния информационных технологий, интернета, биологических наук и традиционной промышленности.

профессионально-технического образования, которые часто географически расположены на больших расстояниях. Расходы, которые несут родители для приобретения учебников, школьных принадлежностей, неофициальные платежи ведут к ограничению доступа детей из малоимущих семей к образовательному процессу.

- *Дети с ограниченными возможностями.* Сохраняются информационные, методологические, дидактические и инфраструктурные барьеры для обеспечения эффективного доступа и реализации равных прав на образование детей с ограниченными возможностями. Большая часть школ недоступна для лиц с ограниченными возможностями как с точки зрения инфраструктуры, так и с точки зрения информации. Дороги и тротуары труднодоступны для пользователей инвалидных колясок. Отсутствуют методические указания по внедрению инклюзивного образования, а транспортные единицы, предназначенные для перевозки учащихся, не приспособлены к потребностям лиц с ограниченными возможностями.

- *Дети, родители которых уехали за рубеж.* С одной стороны, сохраняется уязвимость, связанная с оставлением и непосещением школы, а с другой – зависимость от денег, направляемых родителями, что приводит к различным социальным рискам. По данным Школьной переписи 2015 года, проведенной Министерством образования, культуры и исследований (Министерство образования) относительно учащихся в школе, число детей, оставленных в стране без родительского попечения в связи с выездом родителей для работы за рубежом, составляло около 40 тыс., из которых примерно 10 тыс. детей оставлены обоими родителями, уехавшими за рубеж, а у 30 тыс. детей один родитель находится за рубежом. Однако это число может быть выше за счет детей, которые не включены в систему образования. Дети, родители которых выехали за рубеж, часто остаются на попечении своих дедушек и бабушек. Некоторые из них регулярно не посещают школу, а другие оставляют школу из-за необходимости работать для своего содержания.

- *Дети ромов.* Низкий уровень посещаемости учебных заведений вызван многими причинами, среди которых слабые усилия родителей по поощрению детей к учебе, ранние браки, отношение к детям ромов со стороны одноклассников и даже учителей, неучастие детей ромов во внешкольной деятельности и дискриминация в школах. Существуют значительные расхождения в отношении доступа к образованию и академической успеваемости детей ромов по сравнению с детьми, не являющимися ромами: при переходе на уровень среднего профессионально-технического образования число детей ромов, посещающих образовательные учреждения, значительно сокращается.

- *Молодежь в сельской местности* нуждается в гораздо более эффективных, актуальных услугах по профессиональному ориентированию и направлению в карьере, с гораздо более ранним вмешательством. В основном молодые люди в сельских районах менее амбициозны, чем в городских районах, в

отношении планов по трудоустройству. Приблизительно 12,7% городской молодежи стремятся стать руководителями/менеджерами по сравнению с 5,7% молодых людей в селах. По данным Национального бюро статистики многие молодые люди в городах желают стать высококвалифицированными специалистами (55%) по сравнению с молодыми людьми из сел (38,3%). С другой стороны, 27% молодых людей в возрасте 15–29 лет не работают, не участвуют в какой-либо форме обучения и не привлекаются к мероприятиям по профессиональной подготовке. За последнее десятилетие около 20–22% молодых людей рано покинули систему образования и не имеют профессиональной подготовки. Доля охвата образованием для возрастной группы 16–18 лет составляла 60% в 2017 году (по сравнению с 63% в 2011 году), а для возрастной группы 19–23 – только 25,7%. По сравнению со странами Европейского Союза Республика Молдова имеет самый низкий показатель охвата школьным образованием в возрастной группе 11–17 лет (76% в 2015 году). Более того, существуют значительные различия в показателях охвата начальным образованием по регионам, что составляет 114,5% в городской среде по сравнению с 77,7% в сельской местности, а в гимназическом образовании – соответственно 102,7% и 77,5%⁴². В 2017 году молодежь, не охваченная программами обучения, профессиональной подготовки и не трудоустроенная, составляла 27% лиц в возрасте от 15 до 29 лет. Доля молодежи, не охваченной программами обучения, профессиональной подготовки и не трудоустроенной, в Республике Молдова очень высока как по сравнению с соседними странами (Румыния – 20,9%, Украина – 18,7%), так с другими странами региона. Более того, в Республике Молдова гендерный разрыв в показателе для молодежи, не охваченной программами обучения, подготовки и не трудоустроенной, является более критическим, чем в других странах региона: около 31% для женщин и 23,2% для мужчин (2015 год). Около 10% молодых людей в возрасте от 15 до 19 лет, в основном проживающих в сельской местности, не участвуют в программах обучения, профессиональной подготовки и не трудоустроены⁴³.

• *Пожилые люди.* Даже если это предусмотрено Кодексом Республики Молдова об образовании, обучение на протяжении всей жизни остается неисследованной областью политики. Таким образом, система образования не используется или не приспособлена для обучения на протяжении всей жизни в ситуации, когда значительная часть населения неактивна. 1,03% взрослых в возрасте от 25 до 64 лет в Республике Молдова участвуют в какой-либо форме обучения. По сравнению с данными стран Европейского Союза вовлечение взрослых несколько ниже, чем в Болгарии (1,3%), Румынии (1,6%), но намного ниже, чем в среднем по 27 странам Европейского Союза (8,9%) и странам с

⁴² Статистический отчет об образовании, НБС, 2017 г.

⁴³ Переход от школы к труду, 2014/2015. Национальное бюро статистики, Кишинэу, 2015 год; Данные Евростата; Социологическое исследование «Вовлечение молодых людей, находящихся вне системы образования, профессионального обучения и занятости (Tinerii NEET)» М. Кришмару, О. Гагауз и М. Бучучану-Врабие, 2017 год.

традициями в этой области: Дания (32,3%), Швеция (24,9%), Финляндия (23,8%)⁴⁴. Пожилые люди в Республике Молдова имеют ограниченные навыки в использовании информационных технологий (2,9% по сравнению с 40,8% в среднем по ЕС) и по обучению на протяжении всей жизни (0,3% по сравнению с 4,5% в странах ЕС)⁴⁵. Лица из социально уязвимых категорий преимущественно получают краткосрочное неформальное образование на рабочем месте, предоставляемое неправительственным сектором бесплатно. Группой лиц, очень слабо участвующих в неформальном образовании, являются лица в возрасте 55–74 лет, имеющие неполное среднее и профессиональное образование и самостоятельную оценку финансовой ситуации как очень низкой и плохой.

Обусловливающие факторы

- *Отсутствие общего видения* всех участников, задействованных на всех уровнях и во всех органах публичной власти и государственных учреждениях, относительно качества образования и образовательной парадигмы является одной из основных причин неравенства в образовании.

- *Отсутствие системного подхода к изменениям в образовании.* Продолжает сохраняться искусственное отделение обучения (преподавание академического содержания) от воспитания (больше всего осуществляемого по усмотрению классных руководителей, психологов, школьных консультантов). Что касается текущих проблем в контексте устойчивого развития, таких как охрана окружающей среды, санитарное просвещение, права ребенка и активное гражданство, равенство и уважение разнообразия, использование информационных технологий и средств коммуникации (адаптированных к возрасту детей), таковые преподаются больше механически, чем практически. Часто добавляются все новые и новые (порой необязательные) учебные программы вместо того, чтобы эти вопросы были включены в основные дисциплины и использовались в качестве основы для пересмотра барьеров между дисциплинами и применяемыми стратегиями с тем, чтобы они стали более интерактивными и в большей степени ориентированными на развитие междисциплинарных компетенций.

- *Действующая система образования не нацелена прямым образом на детей, подростков и молодежь с ограниченным доступом к образованию* из малообеспеченных семей, с уехавшими за рубеж родителями, оставшихся с воспитателями, вернувшихся из-за рубежа, детей народности ромов, с ограниченными возможностями, с особыми образовательными потребностями, из семей, в которых родители потребляют алкоголь, из учреждений интернатного типа, с несовершеннолетними родителями.

⁴⁴ Исследование по неформальному обучению взрослых, 2014 год, разработанное Socio-Polis по заказу DVV International Moldova.

⁴⁵ Индекс активного старения, 2016, <http://moldova.unfpa.org/en/publications/indication-de-course-developing-activities-active-republic-Moldova>

- *Недостаточное внедрение принципа гендерного равенства в области образования.* В частности, включение гендерных вопросов в некоторые нормативные документы не всегда обеспечивается, а сводится к традиционному подходу к ролевым моделям, что приводит к сохранению гендерных стереотипов. Таким образом, одним из последствий спорадической интеграции принципа равенства между женщинами и мужчинами является гендерная профессиональная сегрегация.

- *Система образования не обеспечивает соответствующую подготовку и оценку индивидуальных способностей детей и подростков.* Уровень развития каждого ребенка в любом возрасте различен, но в образовательных учреждениях для детей того же возраста предусмотрены равные стандарты оценивания. При отрицательных отметках у детей с задержкой развития снижается самооценка и желание в будущем обучаться в образовательных учреждениях. В частности, физическое и интеллектуальное развитие детей одного возраста варьирует в зависимости от пола.

- *Неудовлетворительные условия во многих образовательных учреждениях.* В частности, существуют большие расхождения между начальным и средним образованием в городских и сельских районах как с точки зрения доступа к разным ресурсам, так и с точки зрения образования. Недостаточная квалификация и даже отсутствие преподавателей по определенным дисциплинам, а также невозможность участия в различных внеклассных мероприятиях негативно влияют на качество навыков и способностей, полученных учащимися, что впоследствии влияет на их занятость на рынке труда, получаемые доходы и, в итоге, на качество жизни. Что касается учреждений профессионально-технического образования, материально-техническая база и учебные пособия не соответствуют (а иногда и отсутствуют) реалиям на предприятиях, в рамках которых молодым специалистам предстоит работать после окончания учебы.

- *Действующая система начальной и непрерывной профессиональной подготовки педагогических кадров не обеспечивает их необходимое качество для ответа на вызовы меняющегося общества.* Существующие требования к подготовке педагогических кадров определяются в большей мере количеством образовательных программ и в меньшей – их качеством. Основная часть преподавательского состава обучается по устаревшим профессиональным программам, а несоответствие между изученной теорией и навыками, которые требуются при приеме на работу, не мотивирует учащихся и студентов проявлять упорство и настойчивость в процессе учебы. Педагогические институты в большей части продолжают готовить педагогов по устаревшим принципам, которые нацелены на механическое воспроизведение предметов учащимися и сконцентрированы на педагогическом работнике (и то же самое происходит в сфере непрерывного образования, которое следует довольно жестким требованиям на основе курсов), но педагогические кадры должны использовать

методы, ориентированные на ребенка/учащегося, и развивать навыки критического мышления, решения проблем и т. д., то есть навыки, которые им самим не привили/они сами не имели возможности развивать.

- *Система образования не обеспечивает необходимые/достаточные условия для поддержания и стимулирования профессионального роста педагогических кадров.* По этой причине ежегодно план зачисления на бюджетное обучение в области педагогических наук не выполняется на 20–30%. В настоящее время национальная система образования испытывает нехватку около 2000 преподавателей, в том числе 800 – для раннего образования. Из 1000 выпускников педагогических университетов, распределенных в 2017 году на работу в учебные заведения страны, в системе осталось всего 197.

- *Отсутствие организационной культуры на уровне всей системы, которая бы стимулировала профессиональное развитие.* Важность начального и непрерывного образования недооценивается. Для профессионального развития в этом отношении должна существовать организационная культура. Школьные администрации нуждаются в гораздо большей поддержке для создания и поддержания культуры обучения, основанной на уважении к системе образования, образовательному учреждению, педагогическим работникам, учащимся и родителям.

- *Бюрократизация системы и неправильное распределение времени педагогического работника.* Дух ориентирования на обучающегося теряется в обстоятельствах контроля над педагогическими работниками. В этих условиях деятельность преподавателей сфокусирована на отчетности в ущерб повышению профессионализма, инициативности, рефлексивному мышлению и творчеству.

- *Недостаточное внедрение образования в мероприятия в области исследований и инноваций,* что отрицательно влияет как на качество процесса обучения, так и на ситуацию в сфере исследований, разработок и инноваций. Все меньше молодых людей выбирают научную карьеру. В результате доля молодых людей, занимающихся научной деятельностью, на протяжении последних лет ежегодно снижалась примерно на один процент, а доля пенсионеров соответствующим образом увеличивалась. Темпы роста удельного веса пенсионеров увеличиваются, учитывая, что возрастной сегмент свыше 55 лет составляет более 40% и около 50% научных сотрудников уже являются пенсионерами. По сравнению с ЕС число исследователей на 1000 жителей в пять раз ниже.

- *Отсутствие обратной связи в отношении качества образования.* Функциональный механизм обратной связи, который собирает отзывы учащихся/студентов, уже существует. Национальный совет учащихся и Национальный совет учащихся профессионально-технического образования очень эффективны. Их голос является ценным источником информации. Однако школьные советы не функционируют должным образом. Администрации

школ все еще не решаются дать детям свободу формировать и выражать свое мнение. Механизм сообщения о злоупотреблениях в школах не является достаточно функциональным. Использование опыта в отношении участия и консультации молодых людей, применяемое местными (коммунитарными) советами молодежи, которые являются представительными и уполномоченными структурами молодежи на уровне сообщества, будет служить дополнительным инструментом, используемым в процессе оценки и функционирования системы формального образования. В то же время преподаватели и администрация школ не организованы для обеспечения консолидированного представления о том, что работает хорошо или не так хорошо. Наконец, существует недостаточная обратная связь со стороны рынка труда о потребностях в навыках (профессиональных стандартах) и уровне квалификации выпускников (оценка компетентности), а также недостаточная обратная связь со стороны родителей и местных сообществ, включая органы местного публичного управления.

- *Ограниченный доступ к услугам для молодежи на местном уровне.* Формальная система образования по-прежнему не в полной мере способна удовлетворить все потребности молодежи, в частности те, которые связаны с планированием карьеры, применением новых информационных и коммуникационных технологий, развитием возможностей для отдыха и досуга, предотвращением насилия и пропагандой здорового образа жизни. Вот почему поставщики услуг для молодежи играют очень важную роль в сфере образования. Несмотря на то, что существуют некоторые услуги для молодежи, разработанные на уровне страны, молодые люди, особенно в сельских районах, по-прежнему имеют ограниченный доступ к ним, причем услуги расположены главным образом в районных центрах. Также необходимо дальнейшее развитие некоторых институциональных механизмов и инструментов в целях повышения уровня участия молодежи в общественной жизни и процессе принятия решений. Наряду с этим, поддержка и создание молодежных центров на местном уровне будет способствовать развитию и территориальному расширению образовательных услуг для молодежи. В этой связи повысится уровень гражданской активности молодежи, в том числе среди молодых людей со сниженными возможностями, будут развиваться услуги неформального образования, диверсифицироваться методы доступа к информации для молодежи и продвигаться услуги по популяризации.

- *Система аккредитации программ непрерывного образования является сложной и финансово недоступной* для поставщиков услуг непрерывного образования, особенно в сельской местности, в которой отказываются от разработки и аккредитации образовательных программ для взрослых.

- *Отсутствие образовательных возможностей для взрослых, особенно в сельских районах.* Хотя взрослые желают посещать курсы профессионального и личностного развития (критическое мышление, гражданская

активность/волонтерство, права, здоровье, межкультурный диалог, ИТК и пр.), они недоступны финансово, особенно для лиц из социально уязвимых групп, или недоступны географически (поставщики услуг непрерывного образования сосредоточены в городах Кишинэу и Бэлць, иногда в других городах).

Стратегическое видение

Стратегической целью области образования является обеспечение всем людям с раннего возраста и на протяжении всей жизни возможности развития знаний, способностей и навыков для максимально эффективного использования своего потенциала как в личной, так и в профессиональной жизни, а также наиболее легкой адаптации к веяниям времени, особенно тем, которые связаны с устойчивым развитием.

Система образования является жизненно важным элементом социального и экономического развития страны, а также развития каждого человека в отдельности. Качество человеческого капитала является ключевым фактором сокращения безработицы и низких доходов и имеет решающее значение для экономического роста. Но более важным является то, что качественное образование с раннего возраста связано также с рядом неэкономических выгод, таких как улучшение состояния здоровья, гражданская и социальная активность, улучшенный климат безопасности и социального комфорта, нетерпимость к коррупции, что опосредованно имеет большое значение для повышения производительности национальной экономики. Качественная система образования является фундаментом общества, основанного на знаниях, которая дает гражданам базовые навыки и способности для того, чтобы они интегрировались в общество, несли ответственность и вносили вклад в его развитие. Качество образовательного процесса и навыки, развиваемые школой, а не только квалификация и сертификаты, делают людей более успешными и более подготовленными в их личной и профессиональной жизни. После выхода из системы формального образования человек на протяжении всей жизни продолжает обучение, которое представляет собой непрерывный процесс гибких возможностей обучения, сочетая обучение и навыки, приобретенные в учреждениях формального образования, с развитием компетенций в неформальных и информальных обстоятельствах, особенно на рабочем месте. В связи с этим будут реализованы следующие цели Программы по устойчивому развитию 2030:

- до 2030 года будут обеспечены необходимые условия для всех девочек и мальчиков по бесплатному начальному и среднему образованию, справедливому и качественному, обеспечивающему соответствующими и эффективными результатами обучения (цель устойчивого развития 4.1);
- до 2030 года увеличится зачисление на доступное и качественное профессионально-техническое и высшее образование (цель устойчивого развития 4.3);

- до 2030 года будет существенно увеличено число молодых людей и взрослых, обладающих необходимыми компетенциями для приема на работу (цель устойчивого развития 4.4);
- до 2030 будет обеспечен равный доступ ко всем уровням образования и профессиональной подготовки для уязвимых лиц, включая лиц с ограниченными возможностями, детей в сложных ситуациях и детей ромов (цель устойчивого развития 4.5);
- все учащиеся/студенты получают знания и навыки, необходимые для обеспечения устойчивого развития и устойчивого образа жизни, охраны окружающей среды, здорового образа жизни, прав человека, гендерного равенства, культуры мира и ненасилия, глобального гражданства и признания культурного разнообразия, а также культурного вклада в устойчивое развитие (цель устойчивого развития 4.7).

Конкретные цели

- Развитие навыков, умений и компетенций, необходимых для детей и молодых людей в целях более органичной интеграции в жизнь сообщества и на рынке труда, с учетом требований устойчивого развития.
- Развитие системы непрерывного образования взрослых на протяжении всей жизни в соответствии с потребностями человека, соотношенными с социально-экономическими потребностями.

Приоритетные действия

- Разработка комплексного видения развития системы образования с целью определения концепции качества образовательного процесса, а также навыков и умений, которые должны быть созданы системой образования, и обеспечения последовательности в реформе системы образования с учетом всех ее элементов и обеспечением согласованности всех уровней и образовательных циклов, а также системы образования и других систем, таких как рынок труда, здравоохранение, охрана окружающей среды, участие в процессе принятия решений.
- Обеспечение равного доступа всех детей к бесплатному образованию, в том числе путем создания условий для географической, инфраструктурной, информационной и финансовой поддержки для всех, в том числе для групп, находящихся в неблагоприятном положении, – детей с ограниченными возможностями, из социально уязвимых семей, из сельской местности, ромов, несовершеннолетних родителей, а также путем предоставления возможностей для обучения детей в соответствии с их индивидуальными способностями, обеспечения дружественной, защищенной и инклюзивной школьной среды, предупреждения и борьбы с насилием и устранения «дедовщины» и агрессивного поведения.

- Адаптация системы образования для продвижения образования, ориентированного на обучающихся, которое помогает им решать задачи устойчивого развития (автоматизация рабочих мест, рациональное использование ресурсов, охрана окружающей среды, смягчение последствий изменения климата, демографические изменения, права человека и гендерное равенство, недискриминация, активное гражданство и т.д.) и развить навыки, способности и компетенции, связанные с программным обеспечением (гибкие навыки), а также критическое и творческое мышление, сотрудничество, гибкость, информационные технологии, предпринимательство, которые помогут им принимать решения, решать проблемы, эффективно общаться, знать и осуществлять свои права, строить здоровые отношения, управлять временем, справляться со стрессом и жить здоровым и продуктивным образом, развивать жизненные навыки, способствующие предотвращению поведенческих рисков, связанных с физическим и психическим здоровьем молодежи, и непосредственно влияющие на их способность к обучению и самореализации.

- Создание эффективной системы привлечения и реального участия родителей, детей, школьников и студентов в процессе управления образовательными учреждениями и в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы.

- Создание эффективного механизма обратной связи в отношении качества образования со стороны школьников, студентов, администрации образовательных учреждений, преподавателей, родителей, работодателей.

- Стимулирование конкуренции в сфере образования для повышения минимального уровня успеваемости и продвижения дарований и талантов.

- Развитие системы профессиональной ориентации и направления в карьере на всех уровнях образования с целью повышения значимости образования и профессиональной подготовки, особенно для детей из малоимущих групп населения.

- Обучение и поддержка партнерства между учреждениями профессионально-технического образования и хозяйствующими субъектами с привлечением последних к обеспечению профессиональной подготовки, основанной на спросе, путем внедрения программ профессионального обучения посредством дуальной системы/прохождения практических стажировок в рамках предприятий.

- Развитие компетенций педагогических и управленческих кадров в области устойчивого развития, в частности, подход, основанный на правах человека и гендерном равенстве, охране окружающей среды, пропаганде здорового образа жизни, обучении с помощью цифровых технологий в информационных, практических и творческих целях для ориентирования учащихся и студентов в получении навыков, необходимых в будущем.

- Содействие образованию вне образовательных учреждений, в том числе путем развития служб для молодежи на местном уровне, продвижения

образования родителей и просвещения населения, чтобы учащиеся и студенты могли применять научные концепции вне школы и воспринимать обучение как органический процесс, не ограничивающийся традиционной учебной средой.

- Ускорение реформы по внедрению концепции непрерывного образования и обучения на протяжении всей жизни в соответствии с требованиями рынка труда; обеспечение периодического (пере-)профилирования трудоспособного населения в целях его конкурентоспособности на рынке труда.

- Повышение престижа профессии педагога, в частности путем финансовой мотивации, модернизации системы первоначальной подготовки и непрерывного образования педагогических работников, создание меритократической и профессиональной системы отбора и продвижения педагогических работников, создания надлежащих условий труда для продвижения профессии учителя и поддержки перемен, для участия в улучшении процесса образования (педагогические объединения) и для рационального использования профессионального и личного времени.

- Создание возможностей для участия преподавателей и студентов в научной деятельности и деятельности по профессиональному развитию на национальном и международном уровнях; повышение мобильности преподавателей и студентов.

- Разработка основы для обучения в течение всей жизни и образования взрослых, которая должна быть стабильной, определять роль различных поставщиков образовательных услуг, финансовые обязательства, четко устанавливать права граждан на обучение в течение всей жизни, нормирование стандартов и их мониторинг, так как образование взрослых, равно как и начальное, среднее и профессионально-техническое образование являются общественным благом.

- Внедрение механизма признания результатов, достигнутых в рамках неформального и информального обучения, аналогичного оценке результатов, полученных в рамках формального образования.

- Обеспечение доступа к информации и разнообразию возможностей для непрерывного обучения населения, особенно в сельской местности.

- Пересмотр порядка финансирования науки на основе эффективности и исследований на основе утилитарности результатов таковых.

Ожидаемый результат

Образование станет важнейшим фактором, определяющим успешность людей на всех жизненных этапах. Более высокий уровень образования будет способствовать сокращению бедности за счет наделяния всех людей навыками и знаниями, адаптированными к более динамичным требованиям рынка труда, на которые влияют, в первую очередь, информационные технологии и автоматизация рабочих мест, способствовать снижению затрат на пособие по безработице и другие социальные выплаты, а также увеличению доли

исследований, изобретений и инноваций, что приведет к повышению производительности труда. Кроме того, посредством образования будет пропагандироваться здоровый образ жизни, с тем чтобы увеличить ожидаемую продолжительность здоровой жизни, снизить уровень преступности и повысить благосостояние и удовлетворенность. Таким образом, система образования будет генерировать качественный и устойчивый экономический рост. Не менее важным является тот факт, что с расширением доступа к качественному образованию для всех людей будут изменены отношения, улучшатся социальные связи, государственное управление станет более ответственным и восприимчивым, а целые поколения будут готовы содействовать устойчивому развитию.

Показатели мониторинга и оценки⁴⁶

№ п/п	Показатель	Источник	Исходное значение	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения:						
– предоставление всем людям, начиная с раннего возраста, возможности развивать на всем протяжении жизни свои навыки, способности и знания;						
– использование потенциала как в личной, так и в профессиональной жизни;						
– максимальная адаптация к требованиям времени, особенно к тем, которые связаны с устойчивым развитием.						
1	Доля детей и молодежи в гимназическом образовании с минимальными знаниями в области науки (Программа международной оценки учащихся), %	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию	57,8 (2015 г.)	65	73	80
2	Доля детей и молодежи в гимназическом образовании с минимальными знаниями в области чтения (Программа международной оценки учащихся), %	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию	54,2 (2015 г.)	62	71	80
3	Доля детей и молодежи в гимназическом	Организация по экономическому	49,7 (2015 г.)	60	70	80

⁴⁶ Там, где это применимо, все показатели должны быть дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

	образовании с минимальными знаниями в области математики (Программа международной оценки учащихся), %	сотрудничеству и развитию				
4	Уровень охвата дошкольным образованием (3–6 лет), %	Национальное бюро статистики	88,6 (2017 г.)	93	96	98
5	Общий коэффициент охвата начальным образованием, %	Национальное бюро статистики	90,6 (2017 г.)	94	96	98
6	Расхождение между уровнем охвата начальным образованием в городских и сельских местностях, %	Национальное бюро статистики	42,2 (2017 г.)	22	13	5
7	Общий коэффициент охвата гимназическим образованием, %	Национальное бюро статистики	86,6 (2017 г.)	92	96	98
8	Общий выпуск в гимназическом образовании, %	Национальное бюро статистики	82,2 (2017 г.)	90	95	100
9	Уровень охвата образованием лиц в возрасте до 19 лет, %	Национальное бюро статистики	82,1 (2017 г.)	88	94	98
10	Уровень участия молодежи и взрослых (от 15 до 64 лет) в формальном и неформальном образовании на всем протяжении жизни (за последние четыре недели, предшествующие интервью)	Национальное бюро статистики	31,2 (2015 г.)	45,0	60,0	70,0
11	Индекс гендерного паритета, третичный уровень	Национальное бюро статистики	1,33 (2017 г.)	1,2	1,1	1,0

12	Средняя номинальная месячная зарплата в образовании, леев, % от средней заработной платы по экономике	Национальное бюро статистики	84,6 (2015 г.)	90,0	110,0	140,0
----	---	------------------------------	-------------------	------	-------	-------

5. Обеспечение фундаментального права на лучшее физическое и психическое здоровье

Текущая ситуация

В течение 2010–2016 годов в Республике Молдова ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась примерно на три года для обоих полов, составляя 72,2 года. Вместе с тем наша страна, согласно данному показателю, по-прежнему располагается на последнем месте по отношению к странам Центральной и Восточной Европы⁴⁷. Более того, ожидаемая продолжительность здоровой жизни для обоих полов достигла только 64,9 года. В то же время существует восьмилетнее расхождение в зависимости от пола – ожидаемая продолжительность жизни при рождении у мужчин составляет 68,1 года, в то время как у женщин она составляет 76,1 года. Средняя продолжительность жизни городского населения выше примерно на четыре года по сравнению с сельской местностью, соответственно на 5,0 лет для мужчин и на 3,7 года для женщин.

В последнее десятилетие эволюция демографических процессов характеризуется уменьшением основных демографических показателей. По сравнению с 1 января 2000 года, доля детей (от 0 до 14 лет) сократилась с 23,8% до 16%, а доля пожилых людей (65 лет и старше) увеличилась с 9,4% до 11,2%. Доля рождаемости в 2016 году составляла 10,5 живорождений на 1000 жителей. Из-за низкой рождаемости проблема старения будет ухудшаться в будущем (снижение активного населения). Несмотря на снижение детской смертности и смертности детей в возрасте до пяти лет более чем на 1 %, Республика Молдова остается и по этому показателю позади других стран Центральной и Восточной Европы⁴⁸.

В 2016 году было зарегистрировано сокращение числа умерших по сравнению с 2015 годом на 1417 человек, а коэффициент смертности составил 10,8 умерших на 1000 жителей.

Неинфекционные заболевания являются основной причиной смерти среди населения трудоспособного возраста. По данным 2017 года наибольшую долю в общей структуре смертности составляют заболевания сердечно-сосудистой системы (58,4%), опухоли (16,7%), заболевания пищеварительной

⁴⁷ Согласно базе данных Всемирного банка.

⁴⁸ По оценкам Всемирного банка, 2014 год.

системы (8,4%), травмы и отравления (6,2%), респираторные заболевания (4,4%). Они вызваны факторами риска, такими как курение, употребление алкоголя, нерациональное и несбалансированное питание, отсутствие физической активности и т.д.

Инфекционные заболевания остаются актуальной проблемой, особенно туберкулез и ВИЧ-инфекции. Заболеваемость туберкулезом в Республике Молдова в 2014 году была в 10 раз выше, чем в среднем по ЕС. Стандартизированный уровень смертности от туберкулеза в 13 раз выше, чем в среднем по ЕС⁴⁹. Уровень заболеваемости в Республике Молдова, вызванный туберкулезом, в 2017 году составил 61,3% на 100 тыс. жителей (2016 – 88,6% на 100 тыс. жителей), а коэффициент смертности составил 7,9% (2016 год – 9,4% на 100 тыс. жителей). В то же время в конце 2016 года было зарегистрировано 11042 случая ВИЧ-инфекции (в том числе 3511 на левобережье Днестра), из которых было зарегистрировано около 830 новых случаев (в том числе 230 на левобережье Днестра), без существенных расхождений по полу, тенденция, сохраняющаяся последние три года на высоком уровне по сравнению с предыдущими годами. Республика Молдова является одной из наиболее пострадавших стран в регионе Восточной Европы и Центральной Азии с точки зрения регистрации новых случаев заражения. Новые случаи ВИЧ наиболее часто отмечаются среди молодежи и среди лиц репродуктивного и экономически активного возраста⁵⁰.

Причины смертности среди мужчин отличаются от причин смертности среди женщин. Так, смертность по инфекционным и паразитарным заболеваниям в 2,4 раза выше; по несчастным случаям, интоксикациям и травмам – в 3,6 раза; по респираторным заболеваниям – в 2,3 раза и по причине опухолей – в 1,4 раза выше. Среди женщин отмечена повышенная смертность в результате заболеваний системы кровообращения – в 1,2 раза. Доля младенческой смертности уменьшалась и составила 9,4 умерших в возрасте до одного года на 1000 новорожденных.

Женщины чаще страдают заболеваниями системы кровообращения, остеоартикулярными заболеваниями, эндокринными заболеваниями и другими хроническими патологиями, такими как мочеполовые болезни и заболевания пищеварительной системы. Мужчины чаще страдают от заболеваний нервной системы, психических и поведенческих расстройств. Женщины употребляют лекарства в 1,5 раза чаще, чем мужчины. Отказ от госпитализации является наиболее распространенным среди женщин, в то время как они более критично относятся к своему состоянию здоровья, чем мужчины.

Республика Молдова продолжает оставаться одной из последних стран Европы по показателю доли государственных расходов в общих расходах на здравоохранение. Соответственно население страны должно компенсировать

⁴⁹ Согласно данным Всемирной организации здравоохранения, 2014 год.

⁵⁰ http://aids.md/aids/files/1599/2016_Moldova_GAM_Report_Eng.pdf

этот дефицит за счет собственных ресурсов для удовлетворения потребностей в медицинских товарах и услугах. В то же время, показатель платежей из собственных средств составляет около 48% общих расходов на здравоохранение, без каких-либо перспектив для улучшения ситуации в течение следующего периода. Около 71% респондентов считают, что полис обязательного медицинского страхования не обеспечивает его владельцу необходимый уровень медицинских услуг⁵¹. Неофициальные платежи являются серьезной проблемой сектора здравоохранения, 72% населения считают, что деньги, подарки и/или личные контакты необходимы для решения проблем в медицинских учреждениях⁵². Доступность медицинских услуг остается проблемой, в том числе для застрахованных лиц–респондентов, отказавшихся от посещения семейного врача или специалиста, 22% приняли такое решение на том основании, что у них не было денег или они не были удовлетворены качеством услуг⁵³.

Уязвимые группы

- *Дети.* Миграция родителей влияет на доступ детей к медицинским услугам, при этом более всего страдают дети, матери которых уехали. 23% детей с матерями, уехавшими за рубеж, заявили, что никто не посещает с ними врачей, по сравнению с 6% в случае отъезда отца и 4% – обоих родителей. В то же время дети с задержкой в развитии, требующие повышенного внимания с раннего возраста для обеспечения их надлежащего развития и интеграции в общество, а также дети, которыми пренебрегают или которые подвергаются насилию в семье, являются уязвимыми категориями с точки зрения доступа к мероприятиям, связанным со здоровым образом жизни, и к медицинским услугам.

- *Подростки и молодежь.* Поведение, связанное с желанием испытать неизведанное, и рискованное поведение, проявляемые в этом возрасте (употребление алкоголя, курение, злоупотребление веществами, включая наркотические, проявление насилия и домогательства в среде молодежи, незащищенный секс, нездоровые привычки в еде, физическая неактивность), могут привести к увеличению проблем со здоровьем как в раннем возрасте (инфекции, передающиеся половым путем/ВИЧ и подростковая беременность, психические расстройства (депрессия, суицид, анорексия, булимия и т. д.), расстройства питания и т.д.), так и на протяжении всей жизни. Таким образом заражение инфекциями, передающимися половым путем, среди подростков в возрасте 15–19 лет в Республике Молдова на 50% выше, чем среди населения в целом, смертность от суицида среди подростков в возрасте 15–19 лет в три раза выше, чем среди населения в целом, а около 70% случаев ранней смертности у взрослых, по оценкам Всемирной организации здравоохранения,

⁵¹ Восприятие прав человека в Республике Молдова, 2016 год, Офис народного адвоката, стр. 36.

⁵² «Коррупция в Республике Молдова: восприятие и личный опыт предпринимателей и домашних хозяйств», Transparency International Moldova, 2015, стр. 16.

⁵³ Доступ населения к услугам здравоохранения, 2017 год, Национальное бюро статистики, стр. 48.

определяются рискованным поведением, проявляемым в подростковом возрасте. Также в Республике Молдова остается высоким уровень рождаемости среди подростков в сравнении с другими странами европейского региона, со значением 27,1 на 1000 девочек в возрасте 15–19 лет в 2016 году, при этом значительна разница показателей в городской (14,0) и сельской (33,9) среде. Некоторые подростки и молодые люди, особенно из малоимущих семей, без родительского надзора, со специальными потребностями в области здоровья (хронические патологии, ограничение возможностей) и лица с высоким риском заражения ВИЧ находятся в состоянии повышенной уязвимости в отношении здоровья.

• *Лица с ограниченными возможностями.* При реализации своих прав на здоровье они сталкиваются со следующими препятствиями: (i) экономические (обусловленные неофициальными платежами, связанными с медицинскими услугами, отсутствие покрытия из фондов медицинского страхования санитарных и медицинских изделий (подгузники, стомы, эффективные лекарства), (ii) связанные с инфраструктурой (подступ к медицинским учреждениям и доступ в медицинские учреждения, отсутствие оборудования, приспособленного к специальным потребностям лиц с ограниченными возможностями, недостаточные реабилитационные услуги для лиц с различными видами ограничения возможностей, недостаточность финансовых ресурсов для обеспечения лиц с ограниченными возможностями качественным вспомогательным оборудованием и инвалидными колясками) и (iii) с отношением (недружелюбное отношение и недостаточная подготовка врачей). Комитет ООН по социальным, экономическим и культурным правам обеспокоен также практикой принудительной стерилизации женщин с ограниченными возможностями без их информированного согласия и положениями законодательства, позволяющими прерывать беременность по причине психосоциального или умственного ограничения возможностей⁵⁴.

• *Пожилые люди.* Ожидаемая продолжительность жизни в возрасте 60+ в 2016 году составляла 18,2 года с незначительными улучшениями после 1990 года. После 50 лет 30% оставшейся жизни люди проводят с плохим или очень плохим состоянием здоровья⁵⁵. Пожилые люди несут неофициальные расходы, связанные с поддержанием здоровья; так 97% респондентов пожилого возраста в исследовании Всемирной организации здравоохранения заявили, что они обладают полисом обязательного медицинского страхования, однако только 43% ответили, что использовали полис для покрытия расходов по медицинскому уходу. Такое положение дел обусловлено тем фактом, что

⁵⁴ Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам человека (2017 год). См. Заключительные замечания по обзору Периодического доклада Республики Молдова, п. 62–63, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMDA%2fCO%2f3&Lang=en

⁵⁵ World Bank (2017). A human Rights Based Approach to the Economic Security of Older People in Moldova, pag. 51.

большинство расходов на лечение уходят на лекарства, не покрываемые полисом, потребность в которых постоянно растет. В то же время будет быстро расти потребность в медицинских услугах и в услугах по уходу в сообществе для обеспечения достойной старости. Пожилые люди (из которых 58% живут в сельской местности) сталкиваются с препятствиями географического характера по причине недостаточности медицинского персонала, особенно врачей-специалистов и стоматологов, которые в основном работают в муниципиях и районных центрах.

- *Женщины репродуктивного возраста.* Комитет ООН по социально-экономическим и культурным правам человека выражает озабоченность тем, что обязательное медицинское страхование не покрывает услуги по прерыванию беременности, что ограничивает доступ к услугам по безопасному аборту, особенно для девочек и женщин из уязвимых групп.

- *Народность ромов.* В прошлом году 46,8% народность ромов никогда не обращалась к врачам, а свыше 58% ромов не охвачено системой обязательного медицинского страхования. Комитет ООН по социально-экономическим и культурным правам человека выразил озабоченность плохим состоянием здоровья, в том числе распространенностью респираторных заболеваний преимущественно среди женщин народности ромов. Также вызывает озабоченность ограниченный доступ к услугам по уходу из-за отсутствия информации о доступных медицинских услугах и отсутствия удостоверяющих личность документов.

- *Лица из сельской местности и лица с низкими доходами.* Уровень обращения к медицинским услугам в сельской местности ниже. Сельское население чаще отказывается от медицинского обслуживания из-за недостаточных финансовых средств и отсутствия обязательного медицинского страхования. Существуют серьезные расхождения между городской и сельской местностью в отношении доступа к диагностике, лечению и мониторингу заболеваний. В сельской местности обеспечение врачами низкое, а в некоторых местах отсутствует медицинский персонал. Около 14% лиц не застрахованы, они получают только пакет услуг первой необходимости.

- *Лица, инфицированные и страдающие ВИЧ и СПИДом.* Бремя ВИЧ-инфекции в группах высокого риска в несколько десятков раз выше, чем у населения в целом. Таким образом, согласно исследованиям эпиднадзора второго поколения, распространенность ВИЧ-инфекции среди лиц, употребляющих инъекционные наркотики, в Кишинэу составляет 14%, а вируса гепатита С – 60,4%; в Бельцах бремя инфицирования среди потребителей инъекционных наркотиков составляет 17%, а вирус гепатита С – 41,8%. Высокий уровень ВИЧ-инфекции наблюдается среди работников коммерческого секса: в Кишинэу – 4% и в Бэлць – 22,3%, а доля вируса гепатита С превышает 30%.

Обосновывающие факторы

- *Поведенческие* – наличие нездоровых привычек и недостаточное продвижение здорового образа жизни; недостаточное финансирование мероприятий по профилактике, смягчению рисков и специализированных на пропаганде здорового образа жизни; недостаточное количество часов по информированию и воспитанию учащихся и студентов в образовательных учреждениях в духе здорового образа жизни; недостаточное общение специалистов с широкой общественностью; отсутствие усилий по борьбе со стигматизмом и дискриминацией, с которыми сталкиваются определенные социальные группы, и др.

- *Системные* – недостаток медицинских кадров, квалифицированных менеджеров в системе услуг здравоохранения, в том числе из-за миграции, может подорвать деятельность всей системы. Система здравоохранения сталкивается с большим кризисом из-за значительной нехватки людских ресурсов. Отсутствие привлекательности карьеры в медицине, особенно для молодежи, обусловлено низким уровнем оплаты труда и вознаграждением специалистов значительно ниже уровня развитых европейских стран, перегрузкой медицинских специалистов многочисленными бюрократическими мероприятиями, системой управления, недостаточно ориентированной на оценку и количественное измерение эффективности труда, и т.д. В то же время сохраняется феномен старения медицинского персонала, около 29% врачей и 17% медсестер находятся в пенсионном возрасте. Помимо недостаточности медицинского персонала, пациенты не участвуют в стимулировании эффективной работы персонала и медицинских учреждений посредством обратной связи и свободного выбора врача и медицинского учреждения, а неэффективность медицинских услуг вызывает повторные и постоянные обращения. В результате система здравоохранения не обеспечивает в полной мере доступность услуг, особенно в сельских районах.

- *Политические* – здоровое и активное старение не интегрировано в секторальную политику; существующая политика не обеспечивает справедливого и системного подхода, некоторые уязвимые группы не четко ориентированы (пожилые люди, этнические ромы, лица с ограниченными возможностями, лица с низкими доходами).

- *Демографические* – рост числа пожилых людей и сокращение числа активного населения увеличит давление на национальную систему здравоохранения.

- *Экономические* – плохая финансовая защита населения в целом, при большой доле неофициальных платежей за медицинские услуги; полис обязательного медицинского страхования не включает ряд жизненно важных медицинских услуг и не гарантирует доступ к требуемому объему услуг, а получатели вынуждены приобретать часть лекарств за счет собственных средств.

- *Окружающая среда* – ограниченный доступ к источникам качественной питьевой воды, недостаточная продовольственная безопасность, а также

безопасность и качество продуктов питания, загрязнение атмосферного воздуха и почвы (проблема муниципальных отходов), шумовое загрязнение, использование устаревших энергетических решений, ограничение условий санитарии и т. д.

- *Условия жизни* – моральный и физический износ жилых помещений (протекание потолка, влажность стен, пола или фундамента, гниль в оконных рамах или полах, отсутствие ванны/душа/туалета внутри жилища, слишком темное помещение и т.д.).

- *Межличностные* – способ общения с медицинским персоналом, а также пациентов со своими близкими может существенно влиять на их решения в отношении здоровья. Например, стигматизм, дискриминация или страх того, что могут узнать окружающие, способны существенно ограничить доступ к медицинским услугам для населения в целом и, в частности, для уязвимых групп, таких как подростки, лица с ограниченными возможностями, ВИЧ-позитивные люди, а также лица из группы повышенного риска заражения ВИЧ, этнических меньшинств и т.д.

Стратегическое видение

Стратегическая цель заключается в том, чтобы политики и вмешательство в области здравоохранения были направлены прежде всего на пропаганду здорового и активного образа жизни и профилактики/предупреждение, качественную диагностику и раннее и непрерывное вмешательство, уменьшение неравенства в отношении здоровья, особенно относительно доступа к медицинским услугам в сельской местности и охвата медицинским страхованием. В то же время для достижения положительного эффекта система здравоохранения в сотрудничестве с несистемными институтами будет уменьшать влияние факторов риска и создавать наилучшие механизмы реагирования на воздействие таковых на состояние здоровья населения.

Здоровье является неотъемлемым условием для реализации потенциала развития человека на всех этапах жизни. Здоровье определяется не только отсутствием болезни, но также физическим, умственным и социальным благополучием. Здоровый учащийся или студент имеет больше шансов преуспеть, а здоровый человек, трудящийся на рабочем месте, – сделать карьеру и достичь более высокого уровня материального благополучия. Здоровые люди имеют больше шансов реализоваться в семейной жизни и социальной деятельности, что принесет им более высокий уровень самооценки и качества жизни. В этом отношении должны быть достигнуты следующие цели:

- до 2030 года – уменьшена на 30% преждевременная смертность от неинфекционных заболеваний посредством профилактики и лечения (цель устойчивого развития 3.4);

- усилена профилактика и лечение злоупотребления психотропными веществами, включая злоупотребление наркотиками и потребление алкоголя (цель устойчивого развития 3.5);
- к 2030 году – обеспечен всеобщий доступ к услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья, включая планирование семьи, информирование и образование, текущая и специализированная поддержка (цель устойчивого развития 3,7.);
- обеспечено всеобщее медицинское обслуживание, включая защиту финансовых рисков, доступ к основным качественным медицинским услугам и доступ к основным и безопасным, эффективным, качественным и доступным по цене лекарственным средствам для всех (цель устойчивого развития 3.8).

Конкретные цели

- Внедрение целостных подходов на уровне политики здравоохранения, которые будут включать мероприятия во всех областях политики, влияющих на состояние здоровья населения, в частности в областях дошкольного, начального и среднего образования, оказание помощи уязвимым группам, условия жизни и работы, производство, продажа и потребление продуктов питания, алкогольных напитков и табачных изделий, окружающая среда, общественный транспорт.
- Непрерывное продвижение здорового образа жизни в целях изменения отношения к своему здоровью посредством мер в отношении санитарного просвещения, особенно в учебно-воспитательных учреждениях, а также сосредоточение внимания на осуществлении превентивных мер, особенно на уровне первичной медицинской помощи.
- Обеспечение всеобщего охвата медицинскими услугами и реформирование системы медицинских услуг с тем, чтобы она соответствовала потребностям населения и эффективности.

Приоритетные действия

- Включение в обязательную школьную учебную программу долгосрочных комплексных программ санитарного просвещения, в том числе о здоровом образе жизни, питании, сексуальном и репродуктивном воспитании.
- Интеграция и реализация политики поддержания здоровья во всех областях, создающих определяющие здоровье факторы и факторы риска неинфекционных заболеваний.
- Обеспечение всеобщего охвата в области здравоохранения, включая разработку эффективной системы медицинского страхования с элементами индивидуального страхования и стимулирующими критериями, защита финансовых рисков, доступ к базовым качественным медицинским услугам по каскадной системе и доступ к безопасным, эффективным, качественным,

доступным основным лекарствам и вакцинам для всех, в том числе с учетом потребностей возраста и уязвимости.

- Развитие эффективной системы медицинского страхования с элементами индивидуального страхования и стимулирующими критериями.

- Повышение уровня медицинских знаний получателей услуг и пациентов таким образом, чтобы они могли применять полученные знания и навыки в интересах своего здоровья, знать свои права и иметь достаточную уверенность для защиты своего здоровья и для получения доступа к имеющимся медицинским услугам.

- Продвижение социальной модели ограничения возможностей, обеспечение прав лиц с умственными нарушениями на услуги по наделению навыками и реабилитации, борьба со стигматизмом и дискриминацией по отношению к лицам с умственными нарушениями.

- Укрепление первичной медико-санитарной помощи по принципу семейной медицины, в том числе пересмотр обязанностей медицинских и социальных ассистентов, семейного врача и его команды, являющихся персоналом, ответственным за надзор и охрану здоровья населения посредством комплексных мер, направленных на предупреждение/профилактику на всех этапах жизни.

- Устойчивое развитие потенциала многопрофильных групп сообществ в рамках центров здоровья, дружественных молодежи, коммунитарных центров психического здоровья и т.д., с укреплением услуг социальной помощи, предоставляемых на уровне сообществ.

- Реорганизация системы медицинских услуг, в частности больниц, которые должны соответствовать как потребностям населения, так и имеющимся государственным средствам, быть эффективными и способными предоставлять качественные услуги путем применения современных медицинских технологий.

- Развитие комплексной системы услуг поддержки на протяжении всей жизни, которая обеспечит применение современных методик диагностирования для выявления проблем со здоровьем и возможных проблем в развитии ребенка, обеспечение услуг раннего вмешательства, которые будут способствовать уменьшению случаев развития ограничения возможностей, услуг по медицинской поддержке и реабилитации, специализированных на лицах с ограниченными возможностями.

- Уменьшение преждевременной смертности, вызванной инфекционными и неинфекционными заболеваниями путем профилактики, в том числе посредством скрининга и вакцинации, и лечение в соответствии с персонализированной медициной, а также путем пропаганды здорового образа жизни с периода до зачатия (здоровый образ жизни среди подростков и лиц/супружеских пар, которые планируют зачатие ребенка) и внутриутробного периода (здоровый образ жизни беременной женщины и доступ к высококачественным

услугам дородовой помощи), продолжая периодом детства, юности и молодости и заканчивая преклонным возрастом.

- Обеспечение всеобщего доступа к услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья, включая доступ к современным средствам контрацепции, в том числе в случае гуманитарных кризисных ситуаций, особенно для подростков и лиц из иных уязвимых групп населения; включение услуг сексуального и репродуктивного здоровья, включая услуги по безопасному аборту, в пакет услуг, охватываемых обязательным медицинским страхованием.

- Усиление профилактики и лечения злоупотребления наркотиками, употребления алкоголя и табачных изделий, в том числе среди подростков, посредством информационных и мероприятий по воспитанию населения на всех уровнях, начиная с дошкольного, начального и среднего образования, а также с участием семьи и сообщества.

- Корректировка мероприятий в области здоровья в соответствии с нуждами уязвимых лиц и изгоев общества (в том числе связанных с доступом к услугам), в частности лиц с локомоторными, интеллектуальными и сенсорными нарушениями, престарелых лиц, подростков и молодежи, этнических ромов, беженцев и мигрантов, людей, инфицированных ВИЧ/СПИДом, и лиц из ключевых групп с повышенным риском инфицирования ВИЧ (потребители инъекционных наркотиков, работники коммерческого секса и т.д.), беженцев и лиц, ищущих убежище, с обеспечением справедливого доступа к услугам по уходу и медицинским услугам, а также осведомленность профессиональных работников о специфических потребностях этих групп.

- Диверсификация механизмов, обеспечение прозрачности и эффективности ресурсов при закупке лекарственных средств, включая современные средства контрацепции, медицинское оборудование и санитарный транспорт, с обеспечением соблюдения стандартов Европейского Союза по охране окружающей среды.

- Разработка функциональной системы управления качеством на национальном уровне, стандартизация основных процессов и укрепление потенциала медицинских работников; повышение привлекательности карьеры в области медицины (стимулирование и мотивация, система, основанная на результатах, оптимальные условия труда, привлечение мигрантов, компетентных в данной области, и т.д.); применение механизмов стимулирования как медицинского персонала, так и медицинских учреждений, обеспечивающих предоставление качественных и безопасных услуг путем разработки, внедрения и системного мониторинга национальных показателей качества и эффективности.

Ожидаемое воздействие

Оптимальное состояние здоровья имеет важное значение для повышения качества жизни, физического, умственного и социального благополучия и является соответственно одной из первостепенных целей в развитии каждого человека. Таким образом, здоровье будет способствовать уменьшению неблагоприятных последствий демографических изменений, повышению школьной успеваемости, росту благополучия семьи и общества. В то же время улучшение состояния здоровья всего населения окажет значительное влияние на экономический прогресс, учитывая, что здоровое население живет дольше, является более продуктивным и, используя меньший объем лечебных услуг, вносит свой вклад в экономию государственных средств и косвенно в экономический рост страны.

Показатели мониторинга и оценки⁵⁶

№ п/п	Показатель	Источник	Исходное значение	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения: – содействие здоровому и активному образу жизни; – профилактика, предупреждение, качественная диагностика и раннее и постоянное вмешательство; – уменьшение влияния факторов риска и создание лучших механизмов реагирования на их воздействие на состояние здоровья.						
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	Демографический центр	69,3	70	70,5	71
2	Доля материнской смертности на 100 тыс. живорождений	Национальное агентство общественного здоровья	18,7 (2016 г.)	12	7	4
3	Доля младенческой смертности на 1000 живорождений	Национальное агентство общественного здоровья	9,4 (2016 г.)	7	5	2
4	Доля смертности в результате травм, интоксикации на 100 тыс. человек	Национальное агентство общественного здоровья	77,2 (2015 г.)	60	50	40
5	Показатель преждевременной смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, рака, заболеваний	Национальное агентство общественного здоровья	798,6 (2015 г.)	650	500	400

⁵⁶ Там, где это применимо, все показатели должны быть дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

	пищеварительной системы, диабета, респираторных заболеваний среди лиц в возрасте от 30 до 70 лет на 100 тыс. населения					
6	Доля ранних родов в возрасте 10–14 лет и 15–19 лет на 1000 женщин соответствующего возраста по месту жительства	Национальное агентство общественного здоровья	на 15–19 лет (2016 г.): всего: 27,15; в городской местности – 14,02; в сельской местности – 33,87	на 15–19 лет: 19; город: – 11; село: – 25	на 15–19 лет: 15; город: – 9; село: – 17	на 15–19 лет: 7; город: – 6; село: – 9
7	Доля населения, включенная в систему обеспечения обязательного медицинского страхования	Национальное бюро статистики	78,7 (2015 г.)	85	94	100

6. Надежная и всеобъемлющая система социальной защиты

Текущая ситуация

По мнению Совета Европы, инклюзивное и единое общество подразумевает благосостояние всех его членов и исключает любую форму поляризации и значительного неравенства⁵⁷. Это означает, что различия в зависимости от доходов, этнической принадлежности или культуры допускаются, но неравенство должно быть уменьшено таким образом, чтобы диспропорции не влияли на стабильность в обществе, при этом было принято мало положений, направленных на защиту и включение уязвимых групп, что привело к неустойчивому характеру вмешательств.

На протяжении последних лет Республика Молдова осуществила ряд реформ в области социальной защиты. Вместе с тем система социальной защиты осталась в процессе преобразования, являясь централизованной, преимущественно реактивной и перераспределительной.

Социальная помощь составляет 24% от социального пакета (2,7% ВВП), и 95% ее предназначены для социальных выплат. Выплаты социальной

⁵⁷ Совет Европы, 2004: 3.

помощи раздроблены и предлагаются широкому спектру получателей. Направленность социальной помощи является слабой, доказательства в отношении данных Автоматизированной информационной системы «Социальная помощь» не используются в полной мере для корректировки политики социальной защиты, а размер выплат является низким, соответственно влияние на благополучие получателя является незначительным. Более эффективными для уменьшения бедности являются целевые выплаты, которые предоставляются только семьям, имеющим ежемесячный кумулятивный доход меньше минимального ежемесячного дохода, гарантированного государством. В настоящее время два пособия по социальной помощи предоставляются по схеме тестирования доходов: выплата социальной помощи и помощи на холодный период года. Недостаточное согласование между социальной помощью и политикой занятости рабочей силы содействует в значительной мере зависимости от схемы целевых платежей. Кроме того, охват социальной помощью не является универсальным, создавая таким образом возможности для исключения, особенно в случае незастрахованных домашних хозяйств.

Социальное страхование поглощает большинство средств (76%) социального пакета и около 8,5% ВВП. Государственная система социального страхования является неотъемлемой частью системы социальной защиты, основной целью которой является гарантирование дохода застрахованного лица путем предоставления денежных пособий застрахованным лицам, которые не могут получать доходы в виде заработной платы в случае наступления определенных социальных рисков (временная или постоянная нетрудоспособность, материнство, старость, безработица и т. д.). В Республике Молдова основная доля расходов на пособия по государственному социальному страхованию в 2016 году приходилась на пенсии социального страхования – 86,6% (в 2015 году она составляла 84,8%), в то время как на выплаты по социальному страхованию – 13,1% (в 2015 году они составили 12,6%), а для других пособий по социальному страхованию – 0,3%.

Давление на систему социальной защиты, особенно на государственное социальное страхование, будет продолжать усиливаться по мере старения населения. В 2030 году около 29% населения страны будет старше 60 лет, а если не будет осуществлена эффективная политика по возвращению в страну мигрировавших специалистов, эта доля возрастет до 34% в 2050 году. Уязвимость среди пожилых людей повысится в результате растущего демографического бремени, высокой степени зависимости, низкого уровня ожидания здоровой жизни и недостаточного качества медицинских услуг. Все это окажет существенное влияние как на систему государственного социального страхования, так и на систему социальной помощи.

Уязвимые группы

- *Население с низкими доходами* – в особенности лица, попадающие в первые два квинтиля по доходам, у которых среднемесячные доходы ниже прожиточного минимума: 63% от прожиточного минимума для первого квинтиля и 86% для второго квинтиля. Около 40% населения живет на уровне дохода ниже среднего прожиточного минимума⁵⁸.

- *Дети*. В 2015 году уровень бедности для детей составил 11,5%, а для населения в целом – 9,6%. В том числе 0,2% детей живут в крайней нищете. Уровень бедности для сельских детей в девять раз выше, чем уровень бедности для детей из городской местности⁵⁹.

- *Семьи с детьми, находящимися в ситуации риска*. Многодетные семейные пары, одинокие родители с детьми, домашние хозяйства с детьми с ограниченными возможностями⁶⁰ и другие домашние хозяйства с детьми имеют, в среднем, самые низкие доходы. В 2016 году среднемесячный располагаемый доход для одиноких родителей с детьми и для других домашних хозяйств с детьми составлял 93% среднего прожиточного минимума по стране⁶¹. Ситуация является еще более критичной для тех же категорий населения в сельской местности.

- *Лица с ограниченными возможностями* сталкиваются с различными препятствиями в реализации права на самостоятельное проживание в обществе. Около 32% опрошенных считают себя полностью интегрированными в сообщество, 43% – частично интегрированными в сообщество, 15% – частично изолированными от сообщества, а 8% – полностью изолированными от сообщества.

Люди с ограниченными возможностями, которые указали, что чувствуют себя частично изолированными или изолированными от сообщества, указали следующие причины сегрегации: бедность и низкий уровень жизни (40%), отсутствие услуг на уровне сообщества (29%), низкие социальные выплаты (23%), слабое здоровье (20%), отсутствие друзей и поддерживающих их людей (18%), негативное отношение членов сообщества к людям с ограниченными возможностями (10%). Лица с ограниченными возможностями в наибольшей степени зависят от социальных выплат, для многих домохозяйств, где главой семьи является лицо с ограниченными возможностями, социальные выплаты являются единственным источником дохода. Эта проблема вызвана сохранением стереотипов и предрассудков в отношении лиц с ограниченными возможностями в обществе и отсутствием всеобъемлющих программ

⁵⁸ Согласно данным выборочного исследования хозяйств «Обследование бюджетов домашних хозяйств» Национального бюро статистики.

⁵⁹ Национальное бюро статистики «Дети Молдовы», ЮНИСЕФ, 2017 год.

⁶⁰ Домохозяйства с детьми с ограниченными возможностями нуждаются в различных видах и уровнях пособий, а также услугах.

⁶¹ Согласно данным выборочного исследования хозяйств «Обследование бюджетов домашних хозяйств» Национального бюро статистики.

информирования о правах лиц с ограниченными возможностями⁶². В Республике Молдова проживает около 13000 детей с ограниченными возможностями. Эти дети непропорционально бедны, не имеют равного доступа к качественному образованию и поддержке, меньше стремятся к окончанию школы, из-за предрассудков имеют очень ограниченный доступ к профессиональному обучению и возможностям трудоустройства⁶³.

- *Пожилые лица* имеют более высокую степень зависимости от социальных выплат, которые являются единственным источником дохода для большей части пенсионеров. Из общего числа пенсионеров, зарегистрированных органами государственного социального страхования в 2017 году, около двух третей составляют женщины. Женщины получают пенсию меньшего размера, чем мужчины. Средний размер пенсии по возрасту для женщин в сельскохозяйственном секторе покрывает лишь 76,0% прожиточного минимума для пенсионеров, по сравнению с 80,0% в случае мужчин. В несельскохозяйственном секторе средняя пенсия для мужчин превышает минимальный прожиточный минимум на 26,0%, в то время как пенсия для женщин покрывает лишь 93,0%. Из общего числа семей, получивших социальную помощь в 2009–2017 годах, свыше 55% включают по меньшей мере одного человека пенсионного возраста. В то же время 73% общего числа претендентов на социальную помощь составляют женщины.

- *Молодежь, не охваченная системой образования и не трудоустроенная.* Уровень безработицы среди населения в возрасте 15–24 лет примерно в три раза больше общего (11,8% по сравнению с 4,1% в 2017 году), что подвергает молодых людей риску бедности и подпитывает склонность к эмиграции.

- *Домашние хозяйства ромов* имеют повышенную зависимость от социальных пособий, доходы от социальных выплат составляют 13% общего дохода этой категории населения. Уровень безработицы среди народности ромов примерно в два раза ниже, чем среди населения, не относящегося к ромам, которое более широко привлекается к неквалифицированному труду⁶⁴.

Обосновывающие факторы

Программы социальной помощи, направленные на гарантирование минимального дохода для социально уязвимых семей и представляющие собой долгосрочный механизм сокращения бедности, не предназначены для удовлетворения неотложных потребностей. Преимущества, предлагаемые программой социального страхования, пока не охватывают минимальную потребительскую корзину одной семьи, что ограничивает ее потенциал по

⁶² Пункт 18 Заключительных замечаний Комитета по правам лиц с ограниченными возможностями от 12 апреля 2017 года.

http://msmps.gov.md/sites/default/files/legislation/observatiile_si_recomandarile_comitetului_onu_pentru_drepturile_pers_cu_dizabilitati_2017_rom.pdf

⁶³ ЮНИСЕФ, 2017 г.

⁶⁴ Организация Объединенных Наций – Молдова, «Ромы в Республике Молдова».

сокращению бедности. Объемы социальной помощи часто слишком низки и представляют собой лишь малую часть общей потребности, созданной кризисной ситуацией. Планирование программ и административные процедуры нуждаются в пересмотре. Используемые в настоящее время прокси-расчеты (косвенные оценки) часто не включают должным образом потребности домохозяйств, что создает условия для неправомерного исключения малообеспеченных заявителей и лиц, живущих в домашних хозяйствах совместно с несколькими поколениями. Доступность программ, особенно в сельских районах, часто требует дополнительных дорожных расходов, которые являются бременем для уязвимых домашних хозяйств. Общество слабо осведомлено о существующих различных программах социальной помощи.

Стратегическое видение

Стратегическая цель состоит в том, чтобы разработать прочную и социально ответственную систему социальной защиты, которая будет адекватно поддерживать население для преодоления ситуаций риска и повышения устойчивости, а также для адаптации к различным кризисам и рискам на уровне личности, домохозяйства и сообщества, а долгосрочной целью останется сокращение бедности и обеспечение равных возможностей для уязвимых групп общества.

Достижение этой цели будет возможно благодаря финансовой поддержке, созданию возможностей для получения доходов и услуг по уходу, безопасности, помощи и социальной интеграции. В этих целях поддержка и социальная защита должна обеспечить комплексный и всеобъемлющий пакет мер по защите для всех лиц на всем протяжении их жизни: 1) рождение (в т.ч. беременность и роды) – финансовая поддержка, предродовой и послеродовой уход; 2) ясли/детский сад – когнитивное развитие и профилактика недоедания; 3) школа – адекватная поддержка инклюзивного образования, забота о ребенке, находящемся в затруднительном положении, улучшение условий жизни; 4) университет/юность – программы по развитию навыков, финансовая поддержка; 5) семья – схемы сокращения бедности, поддержка материнства, выплаты по уходу за ребенком и другие меры по предотвращению отказа от ребенка, политики по борьбе с насилием в семье и насилием над детьми, пренебрежением и эксплуатацией детей, дискриминацией и социальной изоляцией, а также политики по совмещению семейной жизни с профессиональной деятельностью; 6) активный экономический период – поддержка в случае безработицы, ограничения возможностей, болезни, медицинских и профессиональных реабилитационных услуг и т.д.; 7) выход на пенсию – пенсии по возрасту, услуги по уходу и интеграции; и 8) устранение дискриминации и социальной изоляции на протяжении всей жизни.

Такие меры будут основываться на видении устойчивой финансовой, налоговой и экономической среды с учетом возможностей вложений

различных групп населения, эффективном осуществлении налоговых обязательств, установлении приоритетов расходов, а также обеспечении более широкой и прогрессивной базы доходов, что предотвратит налоговые мошенничества и уклонение от уплаты налогов.

Конкретные цели

К 2030 году система социальной защиты Республики Молдова будет иметь четко определенные базовые пакеты социальных гарантий на национальном уровне, которые на протяжении всего жизненного цикла обеспечат всем нуждающимся доступ к основным медицинским услугам и базовый доход, который в совокупности обеспечит доступ к товарам и услугам, определенным на национальном уровне в качестве необходимых. Эти пакеты основных социальных гарантий, определенных на национальном уровне, должны обеспечивать социальную защиту, направленную на предотвращение или уменьшение бедности, социальной уязвимости и изоляции, и продвигать равенство.

Для достижения этой цели система социальной защиты будет преследовать две основные цели:

- (i) модернизация системы социального страхования;
- (ii) модернизация системы социальной помощи.

В процессе повторного планирования и внедрения системы социальной защиты следует принимать во внимание следующие аспекты:

- a) сочетать профилактические, рекламные и активные меры, социальные льготы и услуги;
- b) содействовать производственной экономической деятельности и официальному трудоустройству;
- c) обеспечивать согласование с другими политиками, которые повышают официальную занятость, получение доходов, образование, грамотность, профессиональную подготовку, навыки и возможности трудоустройства, которые уменьшают ненадежность/нестабильность и способствуют безопасному труду, предпринимательству и стабильным предприятиям в условиях достойной работы.

Приоритетные действия

В целях модернизации системы социального страхования предусмотрены следующие приоритеты:

- основным предварительным условием является увеличение доходов населения из устойчивых источников (общая цель 1);
- продолжение реформы пенсионной системы (унификация условий выхода на пенсию для всех категорий застрахованных лиц, повышение пенсионного возраста и страхового стажа);

- реформирование системы социального страхования путем разработки функциональной и устойчивой многоуровневой системы: обязательный публичный перераспределительный компонент 1, основанный на принципе участия. Таким образом, размер будущей пенсии зависит от уровня взносов социального страхования и периода их выплаты, который обеспечивает пенсию по меньшей мере на уровне прожиточного минимума; обязательный кумулятивный публичный и/или частный компонент 2, который обеспечивает идеальное соотношение пенсии к объему взносов социального страхования; и факультативный перераспределительный частный компонент 3, который дает возможность всем желающим вносить дополнительный вклад в частную систему социального страхования для обеспечения увеличенной пенсии;

- укрепление компонента 1 в качестве основной предпосылки для развития компонентов социального страхования 2 и 3 путем: унификации условий выхода на пенсию для всех категорий застрахованных лиц, сведение к минимуму исключений для определенных категорий населения как по взносам, так и по пособиям по социальному страхованию с тем, чтобы укрепить справедливость системы и тем самым повысить доверие к системе; а также путем повышения прозрачности в отношении накопления взносов в систему социального страхования, управления ими и способа формирования пенсии;

- разработка компонентов 2 и 3 путем обеспечения простой нормативной и налоговой базы и в то же время создание необходимой пруденциальной основы для предотвращения возможного мошенничества;

- информирование общественности о функционировании системы социального страхования в целях стимулирования взносов и более широкого охвата населения системой социального страхования.

Для модернизации системы социальной помощи установлены следующие приоритеты:

- усиление профилактической функции социальной помощи с целью уменьшения уязвимости и бедности путем:

- соответствующего измерения социальной депривации для облегчения расстановки приоритетов социальной политики на всех уровнях государства и для улучшения социальной сплоченности;

- разработки четко сформулированных, эффективных и интегрированных критериев социальной помощи, а также обеспечения связи между программами платежей и социальных услуг. Они должны быть эффективными, гибкими и устойчивыми;

- повышения эффективности схем социальных платежей за счет уменьшения их раздробленности, дублирования и неэффективности. Отказ от специальных платежей без анализа последствий;

- повышение доступности и прозрачности схем социальной помощи путем:

- разработки механизмов подотчетности по предоставлению льгот; снижения уровня злоупотребления социальной помощью;
- повышения уровня информированности и улучшения информации о правах на социальную защиту, особенно в сельских и труднодоступных районах;
- улучшения доступа к социальным услугам для уязвимых групп посредством предоставления соответствующих услуг с однородным географическим распределением, с учетом потребностей, возможностей и потенциала каждого отдельного получателя;
- укрепления потенциала структур социальной помощи, в том числе на местном уровне, путем разработки новаторских инструментов сбора данных, распределения выгод и укрепления людских ресурсов;
 - повышение защитного потенциала схем социальной помощи путем усиления мониторинга влияния социальной защиты на наиболее уязвимые группы населения;
 - улучшение доступа к социальным услугам для неблагополучных групп путем предоставления релевантных услуг с однородным географическим распределением, с учетом индивидуальных потребностей, возможностей и потенциала каждого получателя;
 - улучшение эффективности официальной системы поддержки путем переориентации подхода, способа вмешательства, а также социальной инфраструктуры;
 - укрепление институтов в области социальной помощи посредством: корректировки социальной инфраструктуры, создания функциональных межотраслевых механизмов и инструментов сбора данных и принятия решений на основе учетных записей, разработки четких инструментов/механизмов для входа в систему, аккредитации социальных услуг как государственных, так и частных, применения положений о функционировании и реалистичных, четких и единообразных минимальных стандартов качества.

Ожидаемое воздействие

Система устойчивой социальной защиты, которая, с одной стороны, позволяет людям преодолевать ситуации риска, а с другой – адаптироваться к различным потрясениям и рискам, создаст предпосылки для сокращения бедности и социальной изоляции. Как следствие, это снизит системную нагрузку на национальный публичный бюджет, что предоставит больше ресурсов для инвестиций, стимулирующих устойчивое развитие. В то же время это позволит повысить уровень социального обеспечения, предсказуемости и комфорта для населения, оказывая непосредственное влияние на качество жизни.

Показатели мониторинга и оценки⁶⁵

№ п/п	Показатель	Источник	Исходное значение	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения:						
– разработка устойчивой системы социальной защиты, которая позволяет людям преодолевать ситуации риска, а также адаптироваться к различным потрясениям и рискам на уровне каждого индивидуума, домохозяйства и сообщества;						
– предоставление финансовой поддержки, создание возможностей для получения дохода и развитие услуг по уходу, безопасности и социальной интеграции.						
1	Уровень абсолютной бедности, %	Национальное бюро статистики	9,6 (2015 г.)	7,0	5,0	4,0
2	Показатели активного старения	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты	27,1 (2016 г.)	33,9	42,3	45,0
Приоритетные действия в целях модернизации системы социального обеспечения						
3	Соотношение между средней пенсией по возрасту и среднемесячной заработной платой брутто, %	Национальная касса социального страхования/Национальное бюро статистики	26,0 (2016 г.)	27,0	29,0	30,0
4	Соотношение между средней пенсией по возрасту и прожиточным минимумом для пенсионеров, %	Национальная касса социального страхования/Национальное бюро статистики	94,1 (2017 г.)	100,0	105,0	110,0
5	Доля текущих трансфертов, получаемых по общему назначению, между государственным бюджетом и бюджетом государственного социального страхования, в общем объеме BASS, %	Национальная касса социального страхования	5,0 (2017 г.)	4,0	3,0	2,0
Приоритетные действия в целях модернизации системы социальной помощи						
6	Доля расходов на социальные услуги в общих расходах	Министерство здравоохранения,	6,2 (2014 г.)	10,0	15,0	20,0

⁶⁵ Там, где это применимо, все показатели будут дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

	на социальную защиту, %	труда и социальной защиты				
7	Соотношение между ежемесячным пособием по воспитанию ребенка до достижения им возраста трех лет для застрахованных лиц и средним прожиточным минимумом для детей в возрасте 1–6 лет, %	Национальная касса социального страхования/Национальное бюро статистики	88,8 (2017 г.)	95,0	100,0	105,0
8	Соотношение между ежемесячным пособием по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5/2,0 лет для незастрахованных лиц и средним прожиточным минимумом для детей в возрасте 1–6 лет, %	Национальная касса социального страхования/Национальное бюро статистики	35,6 (2017 г.)	45,0%	55,0%	65,0%
9	Соотношение между числом обслуживаемых пожилых лиц и лиц с ограниченными возможностями и числом социальных работников	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты	9,5 (2016 г.)	8,5	7,5	6,5

7. Обеспечение баланса между работой и семьей

Текущая ситуация

Время является основным ресурсом, которым располагают люди, и его эффективное использование имеет важное экономическое значение. Так, способ использования времени на протяжении жизни для деятельности, необходимой для выживания, относительно деятельности, связанной с личностным развитием или общественной жизнью (семья, сообщество), может предоставить ценную информацию об уровне стресса, которому подвергается общество, и о качестве жизни в целом. Таким образом, слишком большое количество времени, которое проводят школьники за выполнением домашнего задания, указывает на необходимость пересмотра школьных программ, потому что для соответствующего развития и социализации у детей должно быть время на игру, внеклассные занятия и простое общение с друзьями и семьей. Большое

количество отработанных часов – как на оплачиваемой работе, так и на неоплачиваемой работе по дому – может указывать как на внутреннюю мотивацию производительности, так и на то, что взрослые не в состоянии справиться с финансовым давлением, на дискриминацию по гендерному признаку или на отсутствие достойных занятий.

Анализ использования времени в Республике Молдова⁶⁶ выявил ряд вопросов, связанных с распределением времени, которые влияют на качество жизни людей. С одной стороны, люди уделяют много времени семье и хозяйству, социальной жизни и развлечениям. С другой стороны, люди почти не выделяют время на добровольную работу и встречи, а также на занятия спортом и активный отдых, а после 24 лет большинство населения почти не выделяет время на учебу или посещение курсов.

Анализ использования времени выявил много различий между мужчинами и женщинами, которые указывают на низкие экономические возможности для женщин. В среднем мужчины работают на 45 минут в день больше, чем женщины на оплачиваемой работе, а женщины тратят на два часа больше на работу по дому/хозяйству (неоплачиваемая работа). Мужчины посвящают увлечениям и компьютерным играм примерно на час больше, чем женщины, и на полчаса больше средствам массовой информации и социальной жизни. Все женщины посвящают свое время заботе о доме/хозяйстве по сравнению с 80% мужчин, которые принимают участие (меньше по времени) в этом. Женщины уделяют гораздо больше времени физическому уходу за детьми и заботе о них.

Уязвимые группы

- *Дети* (10–14 лет) используют непропорционально время для формального обучения в ущерб внешкольным и социальным мероприятиям: 5,5 часов в день – на занятия, плюс 1,7 часа – на домашние задания и 1,5 часа – на обучение в свободное время. В то же время они проводят всего 0,6 часа с семьей, 0,8 часа – для отдыха и 1,8 часа – для ходьбы пешком/прогулок. То же самое можно сказать и о молодежи (15–24 лет). Эта ситуация намного сложнее у детей без семьи, где на внеклассные занятия затрачивается еще меньше времени.

- *Женщины* уделяют гораздо больше времени уходу за детьми, работе по дому (стирка, глажка, приготовление пищи, уборка дома и т. д.). Даже домашнему ремонту женщины посвящают больше времени, чем мужчины. Это препятствует применению экономических навыков женщин, ограничивает их доступ к экономическим возможностям и стимулирует экономическую зависимость женщин от мужчин. Мужчины менее вовлечены в деятельность по

⁶⁶ Исследование, проведенное при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций, Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-женщины) и Правительства Швеции в рамках проекта ООН «Укрепление национальной статистической системы».

уходу за детьми и воспитание детей, а также в работу по дому, что может негативно повлиять на гармоничные семейные отношения.

- *Люди с ограниченными возможностями* посвящают меньше времени работе, обучению, пользованию услугами по сравнению с остальной частью населения⁶⁷.

- *Пожилые люди* уделяют гораздо меньше времени общественной жизни, культурным мероприятиям и развлечениям, большую часть времени посвящая домашним заботам.

Причинные факторы

- Дети проводят много времени за формальным обучением из-за неоправданно загруженных и, возможно, неадаптированных и низкокачественных учебных программ.

- В случае женщин ощущается нехватка экономических возможностей, которые могли бы предоставить им альтернативные домашним заботам занятия. В целом, гендерные роли/стереотипы о статусе женщин в семье и обществе в последние годы практически не изменились. Недружественная в отношении семьи политика на рынке труда способствует тому, что гендерные стереотипы не меняются, и в результате как мужчины, так и женщины не могут достичь желаемого количества детей. В этом смысле существует порочный круг политик, которые вынуждают матерей уходить с рынка труда на длительное время, что приводит к гендерному неравенству на рынке труда – элементу, который укрепляет стереотипы и гендерные роли, заставляя женщин выбирать, например, сферы экономики, которые позволили бы в большей степени сочетать профессиональную и семейную жизнь.

- Низкий уровень услуг яслей способствует ухудшению положения женщин на рынке труда. Таким образом, в странах с низким уровнем доступа к услугам яслей процент занятости женщин репродуктивного возраста значительно ниже (в Республике Молдова уровень доступа к услугам яслей составил 11,8% согласно данным за 2014 год)⁶⁸.

- Низкий уровень доступных услуг по уходу за престарелыми, лицами с ограниченными возможностями или тяжелыми заболеваниями также способствует ухудшению положения женщин на рынке труда (в большинстве случаев женщины заботятся об этих людях).

- Низкий уровень развития системы обучения на протяжении всей жизни, а также нежелание взрослых учиться.

- Низкий уровень воспитания относительно здорового образа жизни, а также ограниченная финансовая доступность спортивных мероприятий.

⁶⁷ Аналитическая информационная записка «Использование времени людьми с ограниченными возможностями», Национальное бюро статистики, 2013 год.

⁶⁸ Данные, предоставленные Управлением ООН по правам человека в Молдове.

- Внутренние политики работодателя недружественны для семьи, в частности те, которые касаются гибкого графика работы. Недавнее исследование⁶⁹ показывает разницу в гибкости рабочего графика мужчин и женщин. Согласно исследованию 47,2% женщин пользуются гибкими графиками работы, в то время как для мужчин этот показатель составляет 49,7%, со значительным расхождением для людей с очень гибким графиком работы: этой привилегией пользуются только 6,0% женщин по сравнению с 13,1% мужчин. Важным фактом является то, что только 10,5% женщин в возрасте 18–29 лет (репродуктивный возраст) располагают очень гибким рабочим графиком. Результаты опроса, проведенного Национальным бюро статистики относительно согласования профессиональной деятельности и семейной жизни⁷⁰, показывают, что в целом графики работы сотрудников не являются гибкими для 88,5% сотрудников, которые заявили, что они не располагают возможностью изменить хотя бы на один час расписание начала или конца рабочего дня по семейным обстоятельствам, 7,3% могут менять начало и конец рабочего дня при условии соблюдения количества отработанных часов в день.

- Нестабильное экономическое и социальное положение пожилых женщин и мужчин наряду с плохо развитой инфраструктурой доступа объясняет социальную изоляцию этих людей.

- Ограничение распределения времени лицами с ограниченными возможностями обусловлено менее активным, менее интенсивным и отличающимся образом жизни и поведением. К другим оказывающим влияние факторам можно также отнести низкие финансовые возможности людей с ограниченными возможностями, а также не приспособленную к их потребностям инфраструктуру – все эти факторы оказывают негативное влияние, способствуя усилению социальной и экономической изоляции и повышению риска бедности этих людей.

Стратегическое видение

Стратегической целью является создание всех необходимых условий для того, чтобы в 2030 году люди могли принимать взвешенные и независимые решения относительно распределения времени таким образом, чтобы обеспечить оптимальный баланс между личной и профессиональной жизнью.

Конкретные цели

Для достижения стратегического видения политика должна, с одной стороны, способствовать более эффективному распределению времени для личной жизни и профессиональной жизни и, с другой стороны, поощрять выделение времени для деятельности по личностному развитию. Это позволит

⁶⁹ Исследование Omnibus, CPD, 2015 год.

⁷⁰ Reconcilierea vieții profesionale și a celei de familie. BNS 2010,

http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Reconcilierea/Reconcilierea_2010.pdf

достичь целевых показателей цели 5 по устойчивому развитию (Гендерное равенство и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек), в частности, цели 5.4 (Признание и оценка ухода и неоплачиваемой работы по дому путем предоставления публичных услуг, инфраструктуры и политик социальной защиты).

Приоритетные действия

Для более эффективного совмещения времени на личную жизнь и профессиональную деятельность:

- внедрение и продвижение на уровне государственной политики концепции лучшего распределения времени на личную и профессиональную жизнь;
- обеспечение доступа всех семей к услугам по раннему воспитанию и уходу и дошкольному воспитанию (в соответствии с общей целью 4);
- углубленная реформа отпуска по уходу за ребенком с целью обеспечения его оптимальной длительности, более высокой оплачиваемости и стимулирования обоих родителей воспользоваться отпуском по уходу за ребенком;
- гибкость трудового законодательства, позволяющая работодателям и сотрудникам согласовывать гибкие условия труда, включая содействие трудоустройству пожилых людей в зависимости от потребностей и интересов обеих сторон (в соответствии с общей целью 3);
- адаптация физической инфраструктуры и государственных услуг к нуждам уязвимых групп, в частности людей с ограниченными возможностями и пожилых людей.

Политика поощрения выделения времени для деятельности по личностному развитию:

- повышение гибкости школьной учебной программы с целью увеличения времени, затрачиваемого на внеклассные мероприятия и личностное развитие;
- развитие навыков управления временем в рамках программы гражданского образования/обучения жизненным навыкам;
- обеспечение возможностей для непрерывного обучения на протяжении всей жизни, в том числе на рабочем месте, в качестве ключевой меры для адаптации к требованиям рынка труда и снижения давления рабочего времени на личное время сотрудников;
- более активная пропаганда здорового образа жизни, в том числе на работе и в общественных местах, занятия спортом, ходьбы и проведения свободного времени на открытом воздухе;
- разработка программы солидарности между поколениями для улучшения препровождения досуга пожилыми и молодыми людьми.

Ожидаемое воздействие

Повышение эффективности использования времени позволит более рационально распределять основной ресурс, доступный каждому человеку, – время. Это приведет к снижению уровня стресса и повышению качества человеческого капитала, поскольку достижение этих целей обеспечит увеличение времени, выделенного на личностное развитие, а также лучший баланс между временем, затраченным на работу и личную жизнь.

Показатели мониторинга и оценки⁷¹

№ п/п	Показатель	Источник	Справочные показатели	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения: – обеспечение всех необходимых условий для того, чтобы люди могли принимать решения о распределении времени осознанно и независимо; – обеспечение оптимального баланса между личной и профессиональной жизнью.						
Приоритетные действия для более эффективного совмещения личной и профессиональной жизни						
1	Среднее время, выделяемое на неоплачиваемую работу, часы в день	Национальное бюро статистики	3,9 (2013 г.)	3,6	3,0	2,8
2	Среднее время, выделяемое родителями на воспитание детей, часы в день	Национальное бюро статистики	2,1 (2013 г.)	2,5	2,8	3,0
3	Среднее время, проводимое с семьей, часы в день	Национальное бюро статистики	1,2 (2013 г.)	1,4	1,6	1,8
Приоритетные действия для поощрения распределения времени для деятельности по личностному развитию						
4	Среднее время, затрачиваемое на обучение, часы в день	Национальное бюро статистики	5,9 (2013 г.)	6,3	6,5	6,9
5	Среднее время для занятий спортом и другими видами активного отдыха, часы в день	Национальное бюро статистики	1,8 (2013 г.)	2,0	2,2	2,5

⁷¹ Там, где это применимо, все показатели должны быть дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

8. Обеспечение эффективного и всеобъемлющего управления и верховенства закона

Текущая ситуация

Устойчивое развитие не может быть достигнуто без соблюдения прав человека и без обеспечения мира, стабильности, эффективного управления и верховенства закона. Таким образом, эта цель включает наиболее важные компоненты надлежащего управления в целях устойчивого развития – продвижение верховенства закона и равного доступа к правосудию; борьба со всеми формами коррупции; повышение эффективности, ответственности и прозрачности учреждений на всех уровнях; обеспечение гибкого, всеобъемлющего, предполагающего широкое участие и репрезентативность процесса принятия решений на всех уровнях; обеспечение доступа к информации.

Эффективность управления измеряется степенью доверия людей к центральным государственным учреждениям. Согласно Барометру общественного мнения⁷² наибольшее доверие к центральным органам власти с 2001 года было зарегистрировано в период 2002–2005 годов, за исключением 2003 года. Начиная с 2005 года по 2017 год уровень доверия к трем органам власти (Парламент, Правительство, Президент) имел тенденцию к снижению, причем самый низкий уровень был зарегистрирован в 2016 году в результате политического кризиса 2015 года, при этом все учреждения получили примерно 6–7% доверия со стороны респондентов, с небольшим увеличением в 2017 году.

Восприятие людей подтверждается индексом благосостояния⁷³ на 2017 год, который позиционирует руководство Республики Молдова на 112-м месте из 149 стран в категории стран с неэффективным управлением, с понижением уровня сравнительно 2016 года, когда Республика Молдова находилась на 98-м месте из 149 стран. В то же время, согласно индексу экономической свободы на 2018 год⁷⁴ Республика Молдова набрала 26,6% в категории «Неподкупность Правительства», с уменьшением на 2,0 п.п. по сравнению с 2017 годом и на 8,4 п.п. по сравнению с 2016 годом. Несмотря на то, что «Эффективность правосудия» набрала 26,3% в 2018 году, с увеличением на 2,4 п.п. по сравнению с 2016 годом, согласно докладу судопроизводство остается слабой областью и не всегда гарантирует права человека и инвесторов. Согласно докладу о глобальной конкурентоспособности за 2017–2018 годы⁷⁵, по категории

⁷² <http://bop.ipp.md/>

⁷³ Рассчитанный Legatum Institute, <http://www.prosperity.com/rankings>, который измеряет эффективность управления страной по трем направлениям: эффективность руководства, демократия и политическое участие, верховенство закона.

⁷⁴ Рассчитанный Институтом экономической свободы, <https://www.heritage.org/index/country/moldova>.

⁷⁵ <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017->

[2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf)

«Учреждения»⁷⁶ в 2016 году Республика Молдова занимает 119-е место из 137 стран, с относительным улучшением по сравнению с 2015 годом, когда она занимала 129-е место, а наиболее проблематичными факторами в экономической деятельности, упомянутыми респондентами опроса, проведенного Всемирным экономическим форумом (World Economic Forum), остаются в 2017 году: коррупция (20,6% по сравнению с 20,7% в 2016 году); нестабильность политики (13,5% по сравнению с 15,2% в 2016 году); неэффективная бюрократия руководства (7,9% по сравнению с 8,0% в 2016 году).

Важным аспектом в процессе укрепления эффективного, ответственного и прозрачного руководства является борьба с коррупцией и обеспечение неподкупности политиков, принимающих решения, и государственных служащих. Борьба с коррупцией – это непрерывный процесс с момента обретения независимости Республикой Молдова, в частности, считающаяся приоритетом в последние годы, после переговоров и подписания Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны. Согласно Барометру общественного мнения коррупция, присутствующая на всех уровнях общества, является одной из основных проблем людей, наряду с безработицей, бедностью и высокими ценами. Согласно данным Freedom House⁷⁷ индекс коррупции практически остается неизменным с 1999 года по настоящее время – около 6, где 7 – это максимально негативный результат и 1 – максимально положительный. В то же время, согласно Transparency International индекс восприятия коррупции неуклонно снижается в последние годы, с 36 в 2012 году до 30 в 2016 году, но с небольшим улучшением в 2017 году, когда индекс достиг 31 пункта.

Ежедневная работа государственных учреждений должна основываться на соблюдении принципов правового государства и дополняться эффективными антикоррупционными мерами и усилиями по обеспечению справедливого доступа людей к правосудию. Согласно Барометру общественного мнения самый высокий уровень доверия к правосудию был отмечен в 2005 году, когда он составлял около 50%. Недоверие к системе правосудия достигло своего пика в 2015 и 2016 годах, составляя соответственно 85% и 86%, а в 2017 году ситуация несколько улучшилась, но недоверие все равно остается на одном из самых высоких уровней с 2001 года по настоящее время. Недоверие к системе правосудия порождает низкий уровень доверия к государству и его институтам, что приводит к порочному кругу отношений между государством и человеком.

⁷⁶ Среди компонентов этой категории, которые непосредственно касаются деятельности центрального публичного управления, включены: (i) нерегулярные платежи и взятки – 111-е место из 137; (ii) независимость правосудия – 132-е место из 137; (iii) фаворитизм в решениях официальных лиц Правительства – 123-е место из 137; (iv) бремя правительственного регулирования – 110-е место из 137; (v) прозрачность в разработке политик Правительства – 92-е место из 137.

⁷⁷ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/moldova>

Согласно Freedom House⁷⁸ индекс независимости правосудия в значительной степени отражает показатели, представленные Барометром общественного мнения. Наилучший показатель в Республике Молдова был зафиксирован в начале измерений – период 1999–2003 годов, с оценкой 4, где 1 является максимально положительным и 7 – максимально отрицательным результатом. За небольшими исключениями эта тенденция неуклонно ухудшалась, а в 2018 году она достигла наихудшего результата с показателем 5. По сравнению со странами Центральной и Восточной Европы Республика Молдова отмечает один из самых низких показателей независимости правосудия.

Правосудие по-прежнему воспринимается в обществе только как механизм репрессий, который слабо эффективен в защите интересов людей. Это восприятие должно быть заменено восприятием доброжелательного правосудия по отношению к человеку, который не находится в конфликте с законом и который пострадал от незаконных действий. Правосудие должно стать восстановительным (восстанавливающим нарушенные права и интересы), ресоциализирующим людей, находящихся в конфликте с законом, и только затем репрессивным (наказывающим виновных лиц).

Уязвимые группы

- *Дети и подростки* – нехватка специалистов, специализирующихся по делам с участием детей (прокуроры, судьи, адвокаты), в том числе по делам о сексуальном насилии, порождает озабоченность относительно процесса принятия решений с соблюдением наивысшего интереса ребенка. Необходимо повысить качество юридической помощи, оказываемой агрессорам и жертвам, поощряя специализацию и правильное понимание всеми адвокатами правосудия, дружественного ребенку. Развитие услуг по предупреждению и оказанию помощи детям, находящимся в ситуации риска, и детям, находящимся в конфликте с законом, должно стать приоритетным на уровне межотраслевых усилий и взятия на себя ответственности органами правосудия и социальной защиты. Существующие механизмы мониторинга и надзора, в том числе проверки и подачи жалоб, должны быть улучшены и введены в действие в целях обеспечения исполнения и восстановления прав детей, контактирующих с системой правосудия, особенно находящихся в закрытых учреждениях.

- *Недостаточное представительство женщин в процессе принятия политических и общественных решений* – уровень представленности женщин в Парламенте Республики Молдова, Правительстве, органах центрального и местного публичного управления ниже среднего показателя в мире. В 2017 году женщины составляли 21% в Парламенте Республики Молдова, 18% – в Правительстве Республики Молдова и 18,1% в представительных органах местного уровня.

⁷⁸ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/moldova>

- *Лица с ограниченными возможностями* имеют ограниченный доступ к правосудию. Ограничения обусловлены низкими возможностями поставщиков государственных услуг юридической помощи в оказании специализированной юридической помощи на основании прав, предусмотренных в Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями, с одной стороны, и невозможности независимого доступа лиц с интеллектуальными или психосоциальными нарушениями к услугам юридической помощи, с другой стороны. Проблемы, с которыми лица с ограниченными возможностями обращаются за юридической помощью, следующие: дискриминационное отношение по критерию ограничения возможности; нарушение права доступа к социальным и медицинским услугам; нарушение прав лиц с ограниченными возможностями работниками учреждений интернатного типа; нарушение имущественных прав; лишение правоспособности лиц с ограниченными возможностями; нарушение права на жизнь в обществе (лица изолированы дома или размещены в интернатных учреждениях); ограничение права на свободу передвижения; дискриминация при трудоустройстве; физическая недоступность судебных инстанций.

- *Лица с низкими доходами, в частности из сельской местности, пожилые люди и женщины, ставшие жертвами преступлений*, – с точки зрения недостаточно хорошего отношения при взаимодействии с органами публичного управления, органами уголовного преследования и прокуратурой, а также доступа к правосудию.

- *Группы меньшинств, включая ромов, мусульман, евреев, лиц, идентифицирующих себя как лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров (далее – лица ЛГБТ), людей с психическими расстройствами*. В средствах массовой информации и политической сфере присутствуют негативные высказывания по отношению к членам определенных групп, таких как этнические меньшинства мусульман, ромов, евреев, лиц, запросивших предоставление убежища, или беженцев, и отсутствие ответственности за подобные действия, в частности, по причине отсутствия действующего законодательства относительно преступлений на почве ненависти. В то же время отсутствуют позитивные политики и меры, направленные на расширение возможностей групп, являющихся объектом подстрекательства к дискриминации.

Причинные факторы

Наличие недостатков в сфере прозрачности государственных учреждений, а также процесса принятия решений оказывает негативное влияние на восприятие людей относительно функционирования таковых. Низкая заработная плата в системе публичного управления порождает высокую текучесть кадров, а низкая ответственность за неправильное управление публичными ресурсами, низкий уровень профессионализма и недостаточная подготовка публичных агентов в вопросах институциональной неподкупности в центральном

или местном публичном управлении приводят к снижению эффективности управления. Это состояние усугубляется терпимостью к отсутствию неподкупности представителей государственных учреждений и безнаказанностью публичных агентов.

Уязвимость государственных учреждений к политическому вмешательству, в частности правовых органов, оказывает прямое негативное влияние на независимость судебной власти от законодательной и исполнительной властей. В то же время объем работы судей по-прежнему представляет собой проблему для эффективного осуществления правосудия. В 2017 году средняя нагрузка остается на уровне 63 дел на одного судью, а поддержка судей в надлежащем управлении делами ограничена. Большое количество дел, особенно в некоторых инстанциях, ведет к низкой эффективности судебных инстанций.

Хотя доверие людей к судебным инстанциям находится на низком уровне, решение споров альтернативным (внесудебным) путем остается непопулярным, составляя менее одного процента от общего количества споров.

Стратегическое видение

Стратегическая цель – повышение качества и прозрачности центрального и местного публичного управления, сокращение коррупции и повышение доверия к акту правосудия.

Качество управления является одним из основных элементов, определяющих качество жизни людей. От эффективного функционирования государственных учреждений, прозрачного и ориентированного на человека, зависит качество и эффективность реализации политик и реформ в любой отрасли. Повышение уровня доверия к государственным учреждениям и качеству правосудия способствует увеличению объема инвестиций людей в развитие государства. Органы центрального и местного публичного управления должны быть эффективными, прозрачными и заслуживающими доверия на всех уровнях, в том числе на территориальном уровне, где деятельность органов местного публичного управления должна быть ближе к людям и служить людям. Следовательно, к 2030 году должны быть достигнуты следующие стратегические цели:

- продвижение верховенства закона и обеспечение равного доступа к правосудию для всех женщин, всех мужчин и детей, особенно из уязвимых групп (цель устойчивого развития 16.3, цель устойчивого развития 5.2);
- значительное сокращение коррупции и взяточничества во всех ее формах (цель устойчивого развития 16.5);
- повышение эффективности, ответственности и прозрачности учреждений на всех уровнях (цель устойчивого развития 16.6);

- обеспечение гибкого, всеобъемлющего, основанного на широком участии и репрезентативности процесса принятия решений на всех уровнях (цель устойчивого развития 16.7).

Конкретные цели

- Ускорение процесса консолидации сектора правосудия в целях обеспечения его независимости и отсутствия предпосылок для коррупции, что повысит доверие людей и инвесторов к акту правосудия.
- Реформирование публичного управления как на центральном, так и на местном уровне, с особым упором на профессионализм и неподкупность государственных служащих, на разработку государственной политики на основе учетных данных и информации, а также на модернизацию и расширение доступа к государственным услугам, предоставляемым на центральном и местном уровнях, основываясь на разумном планировании, с участием населения, и внедрении цифровых и социальных инноваций (ориентированных на пользователя) в процессы модернизации, предоставления, оценки административных государственных услуг.

Приоритетные действия

- Совершенствование функционирования всей системы центрального и местного публичного управления, включая разработку и реализацию политик с точки зрения подхода, основанного на правах человека, посредством:
 - разработки публичных решений на основании данных об их влиянии на всех людей, особенно на наиболее уязвимые категории;
 - обеспечения прозрачного, гибкого, всеобъемлющего, основанного на активном участии и репрезентативности процесса принятия решений на всех уровнях;
 - обеспечения четкого механизма реализации решений в соответствии с принципами субсидиарности и контроля за их осуществлением.
- Постоянная и официально установленная оценка влияния реализации государственной политики и нормативных актов.
 - Учет гендерного вопроса в процессе разработки и осуществления государственных политик во всех сферах жизни и повышение ответственности государственных органов по обеспечению гендерного равенства.
 - Интеграция принципа равенства и недискриминации в процесс разработки и осуществления государственной политики.
 - Включение и фактическое расширение прав и возможностей людей с ограниченными возможностями, в частности, лиц с психическими расстройствами, с учетом рекомендаций Специального докладчика ООН и Комитета ООН по правам лиц с ограниченными возможностями (деинституционализация, признание дееспособности, аутентичные службы поддержки в принятии решений).

- Разработка и активное внедрение передовых технологий (блокчейн, искусственный интеллект и алгоритмы компьютерного обучения) для повышения прозрачности, неподкупности и прослеживаемости органов публичной власти и публичного управления, с уделением особого внимания системе публичных финансов, управлению публичным имуществом и государственным закупкам.

- Реформирование способа принятия на работу и подготовки государственных служащих, оценки их достижений и повышение ответственности, а также переосмысление системы мотивации для повышения статуса, эффективности и ответственности государственной службы.

- Обеспечение интегрированных, доступных (недискриминационных с физической, экономической, географической и информационной точки зрения), приемлемых и качественных публичных услуг на всех этапах жизни, соответствующих индивидуальным потребностям людей, включая лиц, относящихся к уязвимым группам.

- Развитие инфраструктуры электронного управления для: а) повышения доступности публичных административных услуг и открытых правительственных данных, в том числе посредством альтернативных, социально инклюзивных пунктов доступа на местном уровне; б) продвижение принципов прозрачности, прослеживаемости открытых данных и официальной информации, отзывчивости органов публичной власти/публичных учреждений к запросам граждан и предпринимательской среды; в) смягчение и/или устранение рисков коррупции, мошенничества, манипулирования данными в процессах управления и взаимодействия граждан и государства; г) повышение эффективности работы органов публичной власти/публичных учреждений путем де бюрократизации, обеспечение обмена данными и оперативной совместимости в реальном времени между информационными системами публичного сектора, снижение административного бремени и затрат как для поставщиков государственных услуг, так и для получателей таковых благодаря разумному использованию информационных технологий. Создание эффективного местного управления, которое ближе к людям, с принятием оптимальной модели, основанной на административной децентрализации, с тем, чтобы местные органы публичной власти стали независимыми, финансово надежными, эффективными и ответственными в отношениях с людьми.

- Укрепление неподкупности в публичном секторе путем создания атмосферы нулевой терпимости к коррупции посредством усиления контроля за ответственностью, прозрачностью и устойчивостью к коррупционным рискам публичных агентов.

- Стимулирование правовой грамотности населения и практика внесудебного урегулирования споров.

- Создание справедливой и доступной системы правосудия с учетом потребностей и уровня развития всех категорий людей, особенно уязвимых групп.
- Обеспечение профессионализма, независимости и неподкупности судей и прокуроров в целях надлежащего реагирования на существующие в обществе вызовы, обеспечения верховенства закона и повышения доверия к судебной системе.
- Обеспечение качественной юридической помощи, особенно гарантированной государством.
- Применение новых типов судебной экспертизы (в области интеллектуальной собственности, культуры и искусства, экологии, лингвистики и др.), в том числе путем развития научно-исследовательской деятельности институтов судебной экспертизы.
- Укрепление потенциала учреждений, ответственных за исполнение судебных решений, в соответствии с целями установленных мер и наказаний, при условии соблюдения прав человека.
- Обеспечение качества исполнения судебных решений по уголовным делам и развитие услуг социальной коррекции и реинтеграции для лиц, находящихся в системе пробации и пенитенциарной системе.
- Обеспечение того, чтобы все субъекты, участвующие в предотвращении, расследовании и судебном преследовании по делам о коррупции, пользовались автономией так, чтобы они могли выполнять свои обязанности надлежащим образом, без влияния политических, административных субъектов и третьих лиц.

Ожидаемое воздействие

Внедрение принципов надлежащего управления будет обеспечиваться за счет равного участия мужчин и женщин в процессе принятия решений, путем поощрения свободы объединения и выражения мнений и профессионального гражданского общества. Правовая база будет ясной и будет применяться беспристрастно, обеспечивая полную защиту прав человека, особенно уязвимых групп. Справедливое применение на практике будет обеспечено независимой, беспристрастной и неподкупной судебной системой и завершаться ответственным правовым актом. Принятие решений и их реализация будут осуществляться прозрачным и упорядоченным образом, на основе строгих правил и норм. Информация будет открытой и доступ к ней сможет иметь любое лицо, которое затрагивают эти решения. Публичные учреждения и административные процессы будут одинаково обслуживать всех людей в разумные сроки. В то же время, чтобы служить различным интересам общества, публичные учреждения будут стремиться к обеспечению баланса между общим интересом общества и интересами и правами каждого гражданина. Кроме того, в процессе разработки политик будут использованы долгосрочные перспективы в

отношении потребностей устойчивого развития человека, ориентируясь на всех членов общества, особенно на наиболее уязвимые группы. Публичные учреждения, административные процессы и судебная система дадут результаты, которые будут отвечать потребностям общества, используя ресурсы наиболее эффективным образом. Не в последнюю очередь будет широко продвигаться ответственность не только на уровне публичного управления и судебной системы, но и на уровне предпринимательской среды и гражданского общества, ответственность, которая не может быть достигнута без прозрачности и верховенства закона.

Показатели мониторинга и оценки⁷⁹

№ п/п	Показатель	Источник	Справочные показатели	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения:						
– повышение качества и прозрачности центрального и местного публичного управления;						
– сокращение коррупции;						
– повышение доверия к акту правосудия.						
1	Доля проигранных дел в ЕСПЧ, %	Министерство юстиции	26,2 (2017 г.)	21	18	15
2	Отсутствие коррупции в судебной системе (от 0 до 1)	World Justice Project	0,36 (2017–2018 гг.)	0,5	0,7	0,8
3	Доля людей, осуществивших неофициальные платежи (взятки) за последние 12 месяцев	Национальный центр по борьбе с коррупцией	11,3 (2017 г.)	7	4	0
4	Доля предпринимателей, осуществивших неофициальные платежи (взятки) за последние 12 месяцев	Национальный центр по борьбе с коррупцией	3,6 (2017 г.)	2,5	1,2	0
5	Индикатор «Контроль коррупции» (от -2,5 до 2,5)	Всемирный банк	-0,8 (2017 г.)	0,5	1,0	1,5
6	Индикатор «Качество регулирования» (от -2,5 до 2,5)	Всемирный банк	0,0 (2017 г.)	0,5	1,0	1,5

⁷⁹ Там, где это применимо, все показатели должны быть дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

7	Доля публичных расходов, осуществленных в общей сумме утвержденных публичных расходов, %	Министерство финансов	93,4 (2017 г.)	95	97	100
8	Доля женщин на государственной службе на высших руководящих должностях, %	Государственная канцелярия	34,5 (2015 г.)	40	45	50
9	Доля женщин, избранных в Парламент, %	Центральная избирательная комиссия	21,8 (2017 г.)	30	40	50
10	Доля женщин, избранных в органы местного публичного управления, %	Центральная избирательная комиссия	18,1 (2017 г.)	28	40	50
11	Продвижение практики внесудебного урегулирования споров (кол-во)	Министерство юстиции; Совет по медиации	обращений – 277; разрешенных – 164 (2017 г.)	обращений – 677; разрешенных – 364	обращений – 877; разрешенных – 487	обращений – 1077; разрешенных – 687
12	Разработка новых видов судебной экспертизы (кол-во)	Министерство юстиции; Национальный центр судебных экспертиз	согласно номенклатуре судебных экспертиз 30 экспертиз	34 экспертизы	38 экспертиз	42 экспертизы
13	Процент мест содержания под стражей в пенитенциарных учреждениях, соответствующих международным стандартам, %	Министерство юстиции; Национальная пенитенциарная администрация	25% (2017 г.)	33%	41%	49%
14	Расширение услуг социальной коррекции и реинтеграции лиц в системе пробации, %	Министерство юстиции; Национальная инспекция по пробации	60% (2017 г.)	70%	80%	90%

9. Содействие мирному, безопасному и инклюзивному обществу

Текущая ситуация

Степень безопасности в сообществе выражается как административными показателями статистики преступности и несчастных случаев, так и индивидуальным опытом и общим восприятием населения. Статистические данные свидетельствуют о постоянном снижении числа преступлений в период 1999–2007 годов, за которым последовало незначительное увеличение с 2007 года. Резкий рост в 2010 году свидетельствует о том, что данные в большей степени отражают влияние административных улучшений в том, что касается регистрации нетяжких преступлений (в частности, краж, хулиганских действий), чем резкое ухудшение условий безопасности.

Показатели насильственных преступлений, повлекших человеческие жертвы или умышленное причинение тяжких телесных повреждений, менее уязвимые к административному вмешательству, в целом указывают на улучшение ситуации, что также связано с более позитивными индивидуальными представлениями. Улучшение среды безопасности особенно заметно по сравнению с ситуацией 90-х годов, когда частота насильственных преступлений была в 3–4 раза выше, чем в настоящее время. Также отмечается сокращение количества дорожно-транспортных происшествий и количества пострадавших и людей, получивших травмы в результате дорожно-транспортных происшествий.

В 2015 году гражданское общество сообщило об одном нападении на собственность (антисемитизм) и 9 насильственных нападениях, 4 угрозах и 3 нападениях на собственность, основанных на предрассудках в отношении лиц ЛГБТ. В 2016 году гражданское общество сообщило о 27 инцидентах, из которых 10 нападений на собственность (антисемитизм), 5 угроз и 11 насильственных нападений (сексуальная ориентация или гендерная идентичность) и одно нападение на собственность (предубеждение против ромов и синти). Несмотря на эти улучшения, Республика Молдова до сих пор не освободилась от постсоветской модели, характеризующейся высоким уровнем насилия и отсутствия безопасности, и не обеспечила достоверное приближение хотя бы к средним показателям в странах Центральной и Восточной Европы. В частности, становится наиболее заметной большая разница, которая отделяет Республику Молдова от стран Центральной Европы, когда речь идет о безопасности людей в ситуациях таких рисков, как: дорожно-транспортные происшествия, утопления, отравления, убийства и несчастные случаи со смертельным исходом, вызванные другими внешними факторами (электротравмы, бытовые аварии, несчастные случаи на производстве).

Восприятие населения, отраженное Барометром общественного мнения, показывает, что, несмотря на зафиксированные определенные изменения от одного периода к другому, недоверие к полиции с 2001 года остается практически неизменным на среднем уровне 64%. Однако ошибочно полагать, что

только определенные государственные учреждения несут ответственность за обеспечение безопасности на уровне сообщества. Это, по сути, начинается с каждого отдельного человека, с участием сообщества и только вследствие правильного понимания явлений, происходящих в обществе.

Уязвимые группы

- *Население в сельских районах* (особенно в центральном регионе) больше подвержено насилию со стороны других людей, чем в городской среде. За последние 20 лет уровень убийств (количество случаев, нормализованное по численности населения) был значительно выше среднего показателя по стране в районах Яловень (примерно на 65% выше среднего), Анений Ной, Шолдэнешть, Стрэшень, Каларашь и Кэушень (примерно на 40% выше среднего) и Басарабьяска, Флорешть, Дубэсарь и Чимишлия (примерно на 20–30% выше среднего).

- *Женщины и дети чаще становятся жертвами жестокого обращения и насилия во всех его формах.* Нередко они проявляются как часть более общего феномена насилия в семье и в основном связано со злоупотреблением алкоголем со стороны агрессора, а также с сохранением/поддержанием стереотипов и традиционных гендерных ролей. Количество изнасилований и случаев сексуального насилия постоянно растет (возможно, это связано с более точной административной регистрацией случаев): 243 случая в среднем за год в 90-е годы, 266 случаев в 2000–2009 годы, 337 случаев в среднем в 2010–2016 годах. Количество преступлений, совершенных в отношении детей, увеличилось с 456 в среднем в год в период 2000–2009 годах до 1000 случаев в среднем в 2010–2016 годах, уровень риска, с которым сталкиваются девочки, на 40–60% выше, чем данный показатель в отношении мальчиков. Также наблюдается рост преступлений сексуального характера, жертвами которых являются дети, а также диверсификация их форм. По данным Министерства внутренних дел, в 2015 году было зарегистрировано 353 преступления сексуального характера, из которых 26,4% – в отношении детей. Следует отметить, что в 11% случаев дети подверглись насилию в семье (биологическим отцом, сожителем и другими родственниками). Анализируя текущие тенденции, мы можем предсказать широкое воздействие и последствия информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для детей и подростков к 2030 году.

- *Мигранты подвержены определенным рискам, включая торговлю людьми.* Хотя государством были приняты ряд мер, направленных на ведение переговоров и подписание двусторонних соглашений по регулированию миграционных потоков, защиты трудящихся-мигрантов и предотвращению торговли людьми, их знание является довольно низким среди мигрантов. В 2015 году количество выявленных жертв торговли людьми составляло 308 человек, из которых 22% жертв были дети. В 2015 году наблюдалось значительное увеличение количества идентифицированных детей-жертв: с 26 случаев в 2014

году до 68, что было связано с обнаружением масштабного случая торговли детьми в целях трудовой эксплуатации. Что касается взрослых, в течение 2013–2015 годов количество идентифицированных взрослых составляло в среднем 238 жертв ежегодно. Основными формами их эксплуатации были: сексуальная эксплуатация, трудовая (в частности, в сельском хозяйстве и строительном секторе), за которыми следует принуждение к попрошайничеству, изъятие органов, тканей и клеток, а также принудительные преступления (в частности, доставка наркотических веществ).

- *Дети родителей–мигрантов и беспризорные дети.* Миграция родителей повышает уязвимость детей в отношении насилия, пренебрежения, эксплуатации, трафика, бродяжничества и других связанных с ними рисков. Таким образом, в случае домашних хозяйств с несколькими поколениями мигрантов 60,8% детей по-прежнему остаются в стране без установления какой-либо законной формы защиты (опека, попечительство), а члены расширенной семьи или лица, которым доверены эти дети, не могут представлять их и защищать их законные права в случае возникновения ситуаций риска. Феномен беспризорных детей еще не разрешен, а отсутствие вмешательств на этом сегменте поддерживает и усиливает антиобщественное поведение. Данные стратегического пересмотра системы защиты детей в Республике Молдова указывают на то, что 14% детей, размещенных в интернатной системе содержания, являются жертвами жестокого обращения и пренебрежения или имеются подозрения на ситуации такого рода. Кроме того, 6% детей размещаются в результате отъезда их родителей за рубеж.

- *Среди жертв убийств (около 70%) и среди исполнителей (около 90%) преобладают мужчины.* Мужчины подвергаются значительно более высокому риску стать жертвой несчастного случая или насилия: для мужчин риск быть убитым в два раза выше, чем для женщин, отравления – в 3,3 раза выше, утопления – 6,5 раз выше, как следствие дорожно-транспортных происшествий с трагическим исходом – в пять раз чаще.

- *Группы меньшинств, включая лиц ЛГБТ, религиозные меньшинства, в основном евреи и мусульмане; ромы; лица с ограниченными возможностями.* Предрассудки и стереотипы в обществе являются одной из причин преступлений на почве ненависти.

Причинные факторы

- *Индивидуальные факторы* – особенности личности, дезорганизованная или неполная семья, отсутствие родительских навыков, зависимость/злоупотребление алкоголем, его доступность, в том числе в силу домашнего производства, наркозависимость.

- *Групповые факторы* – социальные нормы, плохое влияние со стороны сверстников и взрослых, насилие в школе и в семье, уязвимые семьи, отсутствие надзора со стороны законных представителей в отношении детей.

Например, статистические данные показывают, что около 20% преступлений с участием детей совершаются группами или вместе со взрослыми.

- *Факторы сообщества* – отсутствие рабочих мест и постоянных доходов, отсутствие внеклассных мероприятий для детей и подростков, критическая инфраструктура, интенсивная урбанизация и концентрация населения в развитых центрах, насилие в сообществах, стресс, связанный с работой, отсутствие/недостаток юридических рычагов влияния и контроля за поведением лиц, склонных к совершению антисоциальных действий, недостаточная активность органов с непосредственными полномочиями в соответствующих областях. В сочетании с другими причинами, отсутствие рабочего места становится важным предрасполагающим фактором поведения, который может привести к насильственному или рискованному поведению – около 25% преступлений совершаются людьми, которые не работают. В то же время данные показывают, что более 60% детей и подростков, совершающих преступления, не охвачены системой образования и не работают. Нестабильность или постоянные изменения в обществе, особенно в экономических, социальных, культурных, правовых и других отношениях, а также этническое разделение, оказывают непосредственное влияние на определенные категории лиц.

- *Системные факторы* – постоянное представление в средствах массовой информации и массовой культурой негативных моделей поведения, доступность в продаже алкогольных продуктов, доступ к оружию, отсутствие эффективного и действующего механизма санкций и преобладание коррупционных договоренностей, которые позволяют избежать наказания; недостаточная подготовка сотрудников по вопросам институциональной неподкупности, отсутствие механизма принятия на работу и продвижения по службе на основании заслуг и профессиональной неподкупности, допущение коррупционных проявлений и неэффективность механизма контроля/наказания лиц, которые не уведомляют о проявлениях коррупции или о ненадлежащем влиянии, которым они подвергаются, а также терпимость сотрудников к инцидентам неподкупности, что подтверждается низким количеством уведомлений в этом отношении; отсутствие доступных программ обучения на протяжении всей жизни.

- *Чрезмерное и разрушительное использование глобальной сети интернет*. Некоторые центры, ведущие подрывную деятельность, и экстремистско-террористические группы в настоящее время выделяют значительные ресурсы для производства большого объема материалов разрушительного содержания, в том числе террористического содержания, включающего экстремистские доктрины, учебные пособия, практические советы по самоубийству, способам получения оружия, изготовления бомб и др. Они транслируют видеоматериалы с успешными нападениями, пытками и казнями жертв, распространяют сообщения о поддержке и дальнейшем поощрении террористических нападений и актов насилия через интернет. Интернет предоставляет радикальным рекрутерам больше возможностей для взаимодействия с людьми, которые не

были бы доступны обычными способами. Онлайн взаимодействие с людьми со схожими взглядами может заменить физическое сообщество, в котором живет человек, и создать социальную онлайн среду, в которой приемлемо девиантное поведение, насилие и агрессия. Несмотря на то, что подобные онлайн-материалы сами по себе не являются прямыми инструментами радикализации лиц, они, похоже, играют определенную роль в ускорении процесса радикализации. Взаимодействие с другими лицами через онлайн-каналы усиливает чувство принадлежности и наличия общей цели.

Стратегическое видение

Стратегическая цель – обеспечение безопасной для жизни, работы и образования среды обитания, лишенной насилия.

Физическая безопасность и психологический комфорт в обществе, семье, школе и виртуальной среде являются важными аспектами качества жизни, а личная безопасность имеет положительные последствия для развития. В то же время у человека есть фундаментальная потребность чувствовать себя частью группы, взаимодействовать с другими людьми и участвовать в жизни сообщества. Таким образом, основными элементами долгосрочного вмешательства, необходимыми для изменения личной и общественной безопасности, являются система образования, благосостояние сообществ, услуги защиты лиц в ситуациях риска и действия по снижению рисков для жизни. В этой связи в соответствии с Повесткой–2030 должны быть реализованы следующие стратегические цели:

- непрерывное и динамичное сокращение всех форм насилия, особенно насилия в семье и сексуального насилия (цель устойчивого развития 16.1);
- прекращение жестокого обращения, пренебрежения, эксплуатации, торговли людьми и всех форм насилия и пыток в отношении детей (цель устойчивого развития 16.2);
- борьба со всеми формами организованной преступности и торговлей оружием (цель устойчивого развития 16.4).

Приоритетные действия

- Консолидация института психолога в образовательных учреждениях, а также его роли в сообществе с тем, чтобы профессионально содействовать выявлению и контролю личностных факторов, которые могут создать предрасположенность к насильственному или рискованному поведению, а также помочь людям преодолевать трудности адаптации, общения и социализации.
- Создание возможностей для организации досуга во внешкольных мероприятиях и цивилизованной социализации для снижения уровня преступности среди несовершеннолетних.

- Разработка и реализация программ привития и совершенствования родительских навыков с целью создания благоприятной и безопасной среды для развития детей.

- Мониторинг содержания средств массовой информации и онлайн-контента для сведения к минимуму воздействия на детей и подростков насилия, жестокого обращения и сексуальной эксплуатации, отраженных в средствах массовой информации и пропагандируемых в средствах массовой информации и онлайн (фильмы, новости, игры, контент в социальных сетях) и сокращение насилия и агрессии со стороны несовершеннолетних зрителей/пользователей в среднесрочный и долгосрочный период. Сокращение употребления алкоголя, наркотических средств и психотропных веществ с учетом доступности алкоголя, производимого в домашних условиях, и частых нарушений запрета на продажу алкоголя детям и молодежи.

- Исключение насилия, пренебрежения, эксплуатации и торговли детьми и женщинами, в том числе устранение пробелов и недостатков в правовой базе, касающихся обвинения, санкций, предотвращения и пресечения телесных наказаний, бытового насилия в семье, а также развитие социальных услуг для жертв преступлений.

- Повышение эффективности многоотраслевого реагирования на случаи насилия в отношении женщин и насилия в семье.

- Предотвращение и надлежащее противодействие преступлениям, мотивированным предрассудками, расовым профилированием, дискриминацией, с учетом уязвимости лиц ЛГБТ, лиц с психическими расстройствами, в том числе из психиатрических учреждений, ромов, этнических, религиозных меньшинств, афроамериканцев и других уязвимых групп.

- Социологическое исследование факторов преступности, с уделением особого внимания разработке мер по предотвращению преступности среди несовершеннолетних, а также разработке новых типов механизмов для мониторинга климата безопасности сообщества в режиме реального времени.

- Устранение коренных причин экстремизма и борьба с ростом призывов к разжиганию ненависти и онлайн-распространением террористических или экстремистских материалов, а также развитие индивидуальной устойчивости к такой пропаганде.

- Улучшение взаимоотношений между сообществом и полицией путем совместной работы с сообществом в решении проблем, касающихся преступности и общественной безопасности, с целью повышения качества жизни, подчеркивая вклад каждого гражданина и вовлекая их совместно с другими органами в процесс устранения причин и условий, порождающих незащищенность общества и коррупцию; повышение роли женщин в деятельности полиции в сообществах, с тем чтобы обеспечить большее чувство безопасности для населения, особенно для женщин и детей.

- Создание высококачественных условий труда для стимулирования повышения эффективности труда сотрудников, мотивация персонала, устранение барьеров, связанных с дискриминацией, увеличение количества женщин в сфере безопасности.

- Пересмотр механизма доступа к оружию с точки зрения его ограничения и установления строгого мониторинга, маркировки оружия, находящегося у гражданских лиц.

- Укрепление и поддержание высокого уровня безопасности границ.

- Разработка, адаптация или передача новых технологических решений для предотвращения кризисных ситуаций и пожаров в бытовом секторе.

- Принятие разумных технологических решений для повышения уровня безопасности дорожного движения.

- Непрерывная оценка климатических, геоморфологических, радиологических и сейсмических погодных рисков, оценка уязвимости зданий и критической инфраструктуры и адаптация соответствующих технических стандартов и стандартов безопасности.

Ожидаемое воздействие

Уменьшение на текущий момент количества детей, ставших жертвами преступлений, сократит количество преступлений в будущем и создаст здоровое общество. Сокращение количества женщин, пострадавших от агрессии, создаст более благоприятный климат в семье и в сообществе для работы, жизни и воспитания детей. Обеспечение более безопасной среды в обществе будет способствовать устойчивому росту качества жизни людей и семей, что приведет к их эффективному участию в трудовой, рекреативной и образовательной деятельности. В бизнесе безопасность труда и предотвращение ущерба вследствие аварий или преступной деятельности уменьшат сбои в деятельности, повысят производительность и удержат квалифицированный персонал. На уровне сообщества безопасность способствует укреплению сплоченности между людьми, центральным и местным публичным управлением и предпринимательской средой, что создает предпосылки для удовлетворения потребностей всех людей.

Показатели мониторинга и оценки⁸⁰

№ п/п	Показатель	Источник	Справочные показатели	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения: – обеспечение безопасной среды для жизни, работы и образования, без насилия.						

⁸⁰ Там, где это применимо, все показатели должны быть дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

1	Число жертв умышленных убийств на 100 тыс. населения, по полу и возрастным категориям	Министерство внутренних дел	4,8 (2014 г.)	4	3	2,5
2	Распространенность физического или сексуального насилия среди женщин и детей за последние 12 месяцев, по возрастным группам	Национальное бюро статистики	9,6 (2012 г.)	7	4	2,5
3	Восприятие населением безопасности	Министерство внутренних дел; Барометр общественного мнения	27,2 (2011 г.)	42	56	65
4	Количество жертв торговли людьми на 100 тыс. населения, по гендерным и возрастным группам	Министерство внутренних дел	7,4 (2014 г.)	6,5	6	5
5	Число жертв преступлений, связанных с сексуальным насилием, на 100 тыс. населения по гендерным и возрастным группам	Министерство внутренних дел	9,8 (2014 г.)	7,5	6,5	5

10. Обеспечение одного из основных прав на здоровую и безопасную окружающую среду

Текущая ситуация

Хорошее качество окружающей среды, а также наличие природных ресурсов, необходимых для существования жизни, являются предпосылкой для здоровья населения, повышения уровня жизни, привлечения инвестиций, развития экономического сектора и благосостояния общества. Здоровое население работоспособно, способствуя повышению уровня доходов и уменьшению бремени гарантированной государством социальной помощи. Кроме того, качество окружающей среды напрямую влияет на качество сельскохозяйственных, рыбных продуктов и пищевых продуктов животноводческого сектора. Таким образом, компоненты окружающей среды оказывают прямое и косвенное воздействие на людей на протяжении всей их жизни, определяя соответственно состояние здоровья и уровень их производительности.

Вода является одним из важнейших природных ресурсов, обеспечивающих существование и качество жизни. Гидрографическая сеть на территории Республики Молдова имеет зональный характер, плотность гидрографической

сети уменьшается с севера на юг и прямо пропорциональна распределению осадков и степени эвапотранспирации. Ресурсы поверхностных вод на территории Республики Молдова по количеству составляют в среднем около 12 км³. Доля поверхностных вод распределяется следующим образом: в бассейне реки Днестр – 9,8 км³ и в Пруто-Дунайском и Черноморском бассейнах – 2,7 км³. До 75–80% объема утечки поверхностных вод на территории Республики Молдова формируется на территории Украины. Как состояние и эволюция поверхностных вод, так и их деградация определяются природными (изменение климата) и антропогенными факторами (гидротехническое строительство и нерациональное использование).

Качество воды определяется источниками загрязнения и способом управления этими источниками. Управление источниками загрязнения становится наиболее важным тогда, когда поверхностные воды являются основным источником водоснабжения населения. Основными источниками загрязнения воды и почвы в Республике Молдова являются неочищенные или частично очищенные сточные воды, коммунальные отходы, а также химические вещества.

Сточные воды. Согласно данным за 2017 год, из общего количества систем водоснабжения (1214 единиц⁸¹) только 164 оснащены канализационными системами, из которых функционирует только 141 система. Из количества функциональных канализационных систем 106 оборудованы очистными установками, из которых только 91 является функциональной. А из функциональных очистных сооружений ни одно не очищает сточные воды в соответствии с нормами, установленными действующим законодательством⁸². Функциональность муниципальных очистных сооружений зависит от качества сточных вод, сбрасываемых в централизованные канализационные сети. Таким образом, сточные воды с превышением допустимых предельных значений для показателей качества промышленных сточных вод требуют предварительной обработки перед сбросом в централизованную канализационную сеть.

Отходы. В настоящее время в Республике Молдова эксплуатируется около 1146 полигонов отходов общей площадью 1247,61 га. Мусорные свалки организуются органами местного публичного управления и, как правило, не соответствуют природоохранным стандартам. Согласно статистическим данным, количество твердых бытовых отходов постоянно увеличивается – с 2130,8 тыс. м³ в 2008 году до 3084,2 тыс. м³ в 2017 году⁸³. Примерно 98% объема муниципальных отходов, собранных службами санитарной очистки, были ликвидированы путем складирования, при этом отдельный сбор частично

⁸¹http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/60%20Statistica%20regionala/60%20Statistica%20regionala_06%20LOC/LOC020100reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=9a62a0d7-86c4-45da-b7e4-fecc26003802

⁸² <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5632>

⁸³http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/10%20Mediul%20inconjurator/10%20Mediul%20inconjurator_ME060/MED060300reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774

организован только в муниципии Кишинэу и некоторых районных центрах. Доля утилизации отходов и их использование остается на очень низком уровне⁸⁴.

Химические вещества. Большинство химических веществ и продукции, используемых в Республике Молдова, покрываются за счет импорта. Значительное количество химических веществ и продукции используется во всех секторах национальной экономики и научных учреждениях, в том числе населением, главным образом в сельскохозяйственном секторе, путем применения в качестве средств защиты растений и средств, повышающих плодородие почвы. С 2009 по 2016 годы количество использованной продукции на сельскохозяйственных предприятиях и в крупных крестьянских (фермерских) хозяйствах увеличилось более чем в 2,5 раза – с 17,0 тыс. тонн до 44,6 тыс. тонн, что означает 49,9 кг на гектар посадки⁸⁵. Снижение рисков, связанных с использованием химических веществ на протяжении жизни, продуктов защиты растений требует эффективного выполнения процесса авторизации, классификации, маркировки, ограничения, включая управление ими, согласно стандартам Европейского Союза.

Другим важным аспектом, с которым сталкивается население Республики Молдова, является количество воды, доступной для использования. Объем доступной воды составляет около 500 м³ на душу населения в год или менее. Рекомендуемые международные пороговые значения определяют объем в 1700 м³ на душу населения в год в качестве обеспеченного уровня доступности возобновляемых пресных вод. Если доступный объем воды составляет менее 1000 м³ на душу населения в год, нехватка воды может препятствовать экономическому развитию и может отрицательно влиять на здоровье и уровень жизни населения⁸⁶.

Земельные ресурсы в Республике Молдова подлежат интенсивному антропогенному использованию. Доля земель, используемых для сельского хозяйства, является одной из самых больших в мире (73,9% территории), в то время как районы с естественной растительностью крайне ограничены (леса и другие земли с лесной растительностью – 13,8%). Почва, обладающая высоким уровнем качества и производительности, подвержена процессам деградации, наиболее серьезным из которых является эрозия. Реформы в аграрном секторе и изменение формы собственности на землю усилили процесс деградации земельных ресурсов так, что ежегодно около 6400 га сельскохозяйственных земель деградирует и утрачивает плодородие (производственный потенциал) или выводится из сельскохозяйственного оборота.

Лесные ресурсы. Леса и другие земли с лесной растительностью занимали в 2017 году лишь 13,8% от общей площади Республики Молдова,

⁸⁴ Anuarul IES – 2016 „Protecția mediului în Republica Moldova”.

⁸⁵ <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=315&id=2279>

⁸⁶ Стратегия окружающей среды на 2014–2023 годы и План действий по ее внедрению (Постановление Правительства № 301/2014).

зарегистрировав лишь незначительное увеличение на 0,1% с 2010 года⁸⁷. В странах Европейского Союза леса и другие облесенные земли занимают более 40% площади суши⁸⁸. Сохранение и расширение лесных массивов способствуют смягчению последствий изменения климата, предотвращению эрозии и непрерывной деградации почв и восстановлению соответствующего уровня грунтовых вод в почве. И последнее, что не менее важно: леса являются альтернативным источником энергии, когда они используются рационально и в соответствии со строгим планированием потребления и регенерации лесистых земель.

Загрязнение *воздуха* влияет на продолжительность жизни, поскольку долгосрочные последствия включают болезни легких и сердца. В среднем по стране на транспорт приходится 86,2% общего объема вредных веществ, выделяемых в атмосферный воздух. Количество транспортных единиц постоянно увеличивается (в 2015 году – 867,2 тыс. единиц транспорта, в 2016 – 892,7 тыс. единиц), а импорт устаревших автомобилей с высоким уровнем выбросов сильно влияет на загрязнение атмосферного воздуха.

Изменение климата затрагивает все области развития государства. Большинство секторов уязвимы к изменению климата и страдают от экстремальных явлений на территории страны. В этом контексте следует стимулировать меры по адаптации к явлению изменения климата и сокращению выбросов парниковых газов.

Интеграция мер и принципов зеленой экономики в производственные процессы отраслей национальной экономики способствует улучшению качества окружающей среды и, соответственно, уровня жизни населения Республики Молдова. Этот способ развития ускорит процесс отделения экономического роста от деградации окружающей среды.

Уязвимые группы

Последствия загрязнения окружающей среды оказывают неблагоприятное воздействие на все население Республики Молдова. Эти эффекты усиливаются в условиях изменения климата. В то же время мы можем идентифицировать определенные группы населения, которые более уязвимы в определенных условиях окружающей среды:

- с точки зрения качества питьевой воды наиболее уязвимым является население, которое снабжается водой из шахтных колодцев. Из общего количества подземных вод, добытых или исследованных на территории страны, около 50% не могут быть рекомендованы для употребления в пищу без предварительной обработки. Эти воды характеризуются высоким уровнем

⁸⁷http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/10%20Mediul%20inconjurator/10%20Mediul%20inconjurator_ME_D050/MED050200.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774

⁸⁸ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c1c71af-8384-11e3-9b7d-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_1&format=PDF

минерализации: фтора, сероводорода, железа, натрия, аммиака и других элементов⁸⁹. В то же время шахтные колодцы загрязнены нитратами, нитритами и аммиаком в пропорции около 85%. Во многих сельских населенных пунктах единственным источником питьевой воды являются шахтные колодцы, в которых вода загрязнена различными источниками загрязнения, такими как помещения для скота, туалеты, отходы, все они будучи расположены на небольшом расстоянии от колодца. В этом случае наиболее уязвимой группой являются *грудные дети в возрасте до трех месяцев*, у которых из-за высокой концентрации нитратов (впоследствии переходящих в нитриты) развивается метгемоглобинемия. Кроме того, после строительства водопроводов во многих селах в течение 2009–2017 годов, без строительства систем канализации, люди стали строить индивидуальные выгребные ямы для неочищенных сточных вод, которые затем проникают в почву и грунтовые воды, существенно их загрязняя. *Женщины из сельских районов* непропорционально подвержены влиянию водного кризиса, поскольку в силу гендерных стереотипов, укорененных в обществе, они чаще всего несут ответственность за сбор воды, уход за детьми. Таким образом, нехватка воды и недостаточность санитарной очистки удерживают женщин в порочном круге бедности;

- с точки зрения качества воды для орошения наиболее уязвимыми являются *фермеры, земли которых находятся за пределами городских населенных пунктов*, и единственным источником воды для орошения является вода из внутренних рек. Качество поверхностных вод внутренних рек страдает от высокой степени загрязнения из-за нефункциональности или частичной функциональности очистных сооружений сточных вод. По этой причине вода не обладает надлежащим качеством для ирригации. Тем не менее, фермеры, не имеющие альтернативы, прибегают к нарушению законодательства и используют загрязненную воду для орошения сельскохозяйственных культур, подвергая потребителей сельскохозяйственной продукции риску заболеваний;

- с точки зрения количества питьевой воды наиболее уязвимыми являются *люди из населенных пунктов, основным источником питьевой воды для которых является река Днестр*. Эта уязвимость возросла одновременно с расширением Новоднестровского гидротехнического узла в Украине, что существенно влияет на поток реки Днестр. Учитывая запланированное снабжение питьевой водой из реки Днестр шести районов северной части страны и двух районов центральной части страны, число потенциально уязвимых лиц значительно увеличивается. В этом же контексте мы должны учитывать и тот факт, что в рамках программы «Компакт» были также отремонтированы три ирригационные станции, использующие воду из реки Днестр, которые должны соответствовать требованиям орошения для фермеров из населенных пунктов, расположенных вдоль реки. Таким образом, если обязательный ежедневный сброс объемов воды, необходимой для реки Днестр, не будет регулироваться

⁸⁹ <http://www.ehgeom.gov.md/ro/proiecte-din-bugetul-de-stat/monitorizarea-apelor-subterane>

на межправительственном уровне и не будет соблюдаться Украиной, эта группа фермеров столкнется с большой нехваткой воды для орошения;

- с точки зрения рисков наводнения наиболее уязвимыми являются *люди из населенных пунктов, расположенных в руслах рек, в частности, реки Прут и реки Днестр*. По причине стихийных бедствий, интенсивность которых более выражена в последние 20 лет, наиболее уязвимой группой являются фермеры. Здесь мы не можем указать, какие регионы являются наиболее уязвимыми, потому что проявления стихийных бедствий неравномерны;

- с точки зрения качества воздуха больше всего страдают *жители муниципитетов Кишинэу и Бэлць* из-за высокой концентрации транспортных средств. Наиболее чувствительны к качеству воздуха *дети, пожилые люди, лица, страдающие респираторными заболеваниями*, особенно осенью, когда в домашних хозяйствах сжигаются листья. В нижнем слое атмосферы – зоне интенсивной человеческой деятельности – накапливаются вредные примеси, которые выделяются при сжигании отходов, остатков растений и листьев. Серьезным последствием неполного сжигания растительного мусора вместе с другими отходами является то, что целлюлоза образует полициклические комбинации, наиболее опасным из которых является бензопирин, являющийся сильным канцерогеном.

Причинные факторы

- *Финансовые*. Отсутствие финансовых ресурсов затрудняет принятие всех необходимых мер местными органами публичной власти для улучшения или создания инфраструктуры управления сточными водами и управления отходами. Оказываемая партнерами по развитию техническая помощь в области управления водными ресурсами и управления отходами имеет важное значение, но она не покрывает все потребности для существенного улучшения качества окружающей среды. Низкий уровень дохода населения и фермеров обуславливает содержание устаревших автомобилей и машин с высокими выбросами газа в атмосферу.

- *Индивидуальные*. Низкий уровень жизни ведет к тому, что население не осознает важности природных ресурсов и чистоты окружающей среды для собственного здоровья и благополучия, ставя социальные и экономические проблемы на первый план, способствуя загрязнению и несоблюдению природоохранного законодательства.

Стратегическое видение

Существующие механизмы и политика не обеспечивают сохранение и восстановление основных компонентов окружающей среды, а отсутствие системы мониторинга и оценки качества экологических факторов делает невозможным достижение этих целей. Чтобы изменить ситуацию, экономическая и

человеческая деятельность должна осуществляться в гармонии с окружающей средой.

Такой подход снизит загрязнение окружающей среды путем устранения источников загрязнения воды (цели устойчивого развития 6.3, 14.1, 12.4, 12.5), способствует сокращению объема отходов и повышению устойчивости управления природными ресурсами и развития экосистемных услуг.

В контексте изменения климата необходимо сократить выбросы парниковых газов и принять меры по адаптации к изменению климата (цели устойчивого развития 1.5, 9.4, 13.1, 13.2, 13.3). Некоторые из этих мер касаются облесения земель и долгосрочного управления категориями использования земель, что позволит снизить деградацию почвы, улучшить качество и количество водных ресурсов и способствовать развитию сообществ на местном уровне посредством предоставления экосистемных услуг (цели устойчивого развития 15.2, 15.3, 15.5, 15.9).

Будут реализованы принципы зеленой экономики, способствующие эффективному использованию ресурсов и энергии, применению более чистых технологий в экономическом секторе, с низким уровнем выброса углерода и низким загрязнением, и минимизации экологических рисков. Зеленая экономика представляет собой новую модель экономического роста, создает достойные рабочие места и является жизненно важной стратегией для искоренения бедности. Чтобы остановить деградацию окружающей среды, необходимо мобилизовать общество и стимулировать участие населения в сохранении экосистем. Через продвижение образа жизни в гармонии с природой возможно создание общества, заботящегося об окружающей среде.

Конкретные цели

Учитывая фундаментальную роль компонентов окружающей среды и природных ресурсов для существования жизни и улучшения ее качества, конкретные цели направлены на улучшение качества окружающей среды для защиты здоровья населения и защиты и сохранения природных ресурсов для устойчивого развития страны:

- улучшение качества воды и почвы за счет сокращения загрязнения вследствие сброса сточных вод в приемники или в окружающую среду, сведение к минимуму сброса химических и опасных веществ и сокращение доли неочищенных сточных вод;
- значительное увеличение площади облесенных земель и природных территорий, охраняемых государством;
- установление нулевого баланса между деградированными и восстановленными землями;
- обеспечение устойчивости к изменению климата путем снижения рисков, связанных с изменением климата, и содействия адаптации в шести

приоритетных отраслях: сельское хозяйство, водные ресурсы, здравоохранение, лесное хозяйство, энергетика и транспорт;

- постепенное повышение эффективности использования ресурсов для потребления и производства и отделение экономического роста от деградации окружающей среды.

Приоритетные действия

- Повышение полномочий правообладателей в целях знания и применения права в отношении окружающей среды.
- Создание системы мониторинга и оценки качества экологических факторов в соответствии с международными требованиями.
- Улучшение качества воды в реке Днестр, реке Прут и других поверхностных водах (с акцентом на гидрографические подбассейны рек Рэут, Бык, Икел, Ботна, Наславча-Василкэу, Делия, Шовэц, Фрумоаса-Крихана); внедрение принципов интегрированного управления водными ресурсами во всех гидрографических бассейнах и подбассейнах, включая применение экологически благоприятных практик во всех секторах национальной экономики.
- Строительство/восстановление очистных сооружений в населенных пунктах с населением более 15000 человек для нормализации сточных вод в соответствии с допустимыми предельными значениями показателей качества воды, эвакуированной в водоемы.
- Соблюдение показателей качества промышленных сточных вод, сбрасываемых в централизованные канализационные сети и водоемы всеми хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Республики Молдова.
- Создание интегрированных систем управления отходами и химическими веществами для сокращения количества захороненных отходов и увеличения доли переработки, интеграция принципов устойчивого управления химическими веществами путем разработки систем классификации, маркировки, авторизации и ограничения.
- Расширение площадей облесенных земельных участков и природных территорий, охраняемых государством, а также обеспечение эффективного и устойчивого управления природными экосистемами; расширение облесенных площадей на деградированных землях, составляющих более 100000 га и входящих в настоящее время в фонд земель сельскохозяйственного назначения, и других категорий земель; изменение назначения этих категорий земель с переводом их в земли лесного фонда.
- Создание интегрированной системы управления качеством воздуха, сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и парниковых газов по сравнению с исходным годом (1990 год); содействие модернизации автопарка в Республике Молдова, в том числе путем введения дифференцированного экологического налога на автотранспортные средства в зависимости от

уровня загрязнения, оплачиваемого при техническом осмотре транспортных средств, проводимом ежегодно.

- Интеграция принципов охраны окружающей среды, устойчивого развития и зеленого экономического развития, адаптации к изменению климата во всех секторах национальной экономики.

- Создание интегрированной многофункциональной системы учета и управления опасными веществами, а также производств, объектов, оборудования, установок, технологий с рисками порождения аварий или катастроф техногенного характера, способствующих улучшению мер профилактики и сокращения рисков загрязнения окружающей среды, а также повышению уровня защиты жизненно важных интересов и здоровья людей от потенциальных основных рисков и их последствий.

Ожидаемое воздействие

Обеспечение рационального использования, защиты и сохранения природных ресурсов позволит улучшить качество компонентов окружающей среды. В свою очередь это будет способствовать улучшению здоровья населения, что отразится на увеличении продолжительности жизни и, соответственно, активного периода жизни людей, повышении производительности труда, сокращении индивидуальных и государственных расходов на лечение заболеваний. В то же время расширение облесенных площадей будет способствовать восстановлению биоразнообразия страны, что важно для поддержания равновесия экосистем для борьбы с загрязнением, восстановления питательных веществ, защиты источников воды, стабилизации и предотвращения изменения климата. Не в последнюю очередь, продвигая принцип зеленой экономики, экономика Республики Молдова будет более адаптирована к глобальному изменению климата и, соответственно, более конкурентоспособна на региональном и международном уровнях, а в долгосрочной перспективе Республика Молдова избежит огромных экономических издержек из-за ухудшения состояния окружающей среды.

Показатели мониторинга и оценки⁹⁰

№ п/п	Показатель	Источник	Справочные показатели	Промежуточная цель на 2022 год	Промежуточная цель на 2026 год	Конечная цель на 2030 год
Элементы стратегического видения: – улучшение качества поверхностных вод; – сокращение источников загрязнения воды; – совершенствование системы управления отходами; – расширение облесенных площадей и охраняемых территорий; – смягчение явления изменения климата и сокращение выбросов парниковых газов;						

⁹⁰ Там, где это применимо, все показатели должны быть дезагрегированы на основе следующих критериев: среда (сельская/городская), пол, возраст, социально-экономический статус, ограничение возможностей (включая вид и степень ограничения возможностей), этническая принадлежность и/или язык общения.

– применение принципов зеленой экономики.						
1	Вода, очищенная согласно нормативам, доля в общем объеме сточных вод, сбрасываемых в водоемы, %	Агентство окружающей среды	14,11 (2016 г.)	22,0	30,0	40,0
2	Класс качества поверхностных вод в гидрографических бассейнах и подбассейнах, I – очень хороший, II – хороший, III – умеренно загрязненный, IV – загрязненный, V – очень загрязненный	Государственная гидрометеорологическая служба	Днестр – III кл.; Прут – III кл.; подбассейны – IV/V кл. (2016 г.)	Днестр – III кл.; Прут – III кл.; подбассейны – IV/V кл.	Днестр – II кл.; Прут – II кл.; подбассейны – III/IV кл.	Днестр – II кл.; Прут – II кл.; подбассейны – III/IV кл.
3	Отходы, удаленные посредством складирования, доля в общем объеме отходов, %	Агентство окружающей среды	84,68 (2016 г.)	80	77	68
4	Переработанные отходы, доля в общем объеме отходов, %	Агентство окружающей среды	15,32 (2015 г.)	20	23	30
5	Площади, покрытые лесами, и другие земли с лесной растительностью, их доля в площади территории страны, %	Агентство «Moldsilva»	13,8 (2016 г.)	13	15	17
6	Площадь охраняемых территорий, их доля в площади территории страны, %	Агентство окружающей среды	5,7 (2016 г.)	8	8	8

7	Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, доля по сравнению с исходным годом (1990 год), %	Агентство окружающей среды	100	80	60	40
8	Парниковые газы, доля по сравнению с исходным годом (1990 год), %	Агентство окружающей среды	100	87	75	67
9	Население с доступом к улучшенным канализационным системам, его доля в общей численности населения, %	Национальное бюро статистики	23,1 (2017 г.)	35	50	60
10	Население с доступом к системам сбора отходов, его доля в общей численности населения, %	Национальное бюро статистики	30,9 (2017 г.)	45	60	70
11	Опасные вещества и объекты, взятые на учет, доля по отношению к базовому сценарию, %	Министерство экономики и инфраструктуры	70 (2017 г.)	80	90	95

IV. ВНЕДРЕНИЕ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА СТРАТЕГИИ «МОЛДОВА–2030»

Принципы, на которых будет основано внедрение Стратегии «Молдова–2030»

Уроки, предоставленные реализацией предыдущих национальных документов по стратегическому планированию, указывают на необходимость разработки мер, продвигающих и гарантирующих соблюдение прав человека. Таким образом, посредством мер, ориентированных на человека, Правительство планирует следующие действия:

- разработка политик и программных документов на основе доверительного сотрудничества с людьми, которые непосредственно ощущают влияние решений и политик Правительства, привлечение людей к глубокому пониманию проблем, подлежащих решению, и их причин, а также отслеживание влияния всех политик на людей;
- направление и широкое применение научных исследований и инновационных подходов в целях формулирования мнений относительно политик, основанных на учете;
- ориентирование документов отраслевых политик для реализации Стратегии «Молдова–2030» на принципы (взаимозависимость, равенство и недискриминация, участие и расширение прав и возможностей, ответственность) и стандарты прав человека и гендерного равенства;
- ориентирование документов отраслевых политик для реализации Стратегии «Молдова–2030» на сокращение неравенства возможностей, которое может существовать в разных областях в зависимости от пола, возраста, места жительства (сельская местность/город), этнической принадлежности и/или языка общения, ограничения возможностей;
- проведение анализа последствий миграции и интеграция аспектов миграции в отраслевое планирование в рамках стратегии «Молдова–2030» в качестве источников, которые оказывают сильное влияние на устойчивое экономическое и социальное развитие страны;
- внедрение стратегии «Молдова–2030» на всей территории Республики Молдова, в том числе на левом берегу Днестра, и продвижение принципов, лежащих в основе сбалансированного регионального развития, местной автономии и административной децентрализации;
- дальнейшее содействие нейтралитету и неучастию Республики Молдова в региональных или глобальных вооруженных конфликтах и использование мирного диалога для решения потенциальных вызовов, поскольку продвижение качества жизни людей может иметь место только в условиях мира и безопасности.

Согласованность политик

Успех реализации Стратегии «Молдова–2030» и, косвенным образом, Повестки–2030 зависит от согласованности основы стратегического планирования, которая в настоящее время является довольно проблематичной. Практика планировки существующих стратегий, повесток дня, программ и планов действий, осуществленная Государственной канцелярией в 2016 году, показала, что в Республике Молдова имеется чрезмерное количество программных документов (более 300 программных документов, а их число продолжает расти), которые часто дублируются или противоречат друг другу, по слишком узким областям политик, не будучи согласованы с основными секторальными стратегиями и интегрированы в процесс бюджетного планирования, которые

недостаточно контролируются и неправильно оцениваются, а обязанности между партнерами по внедрению четко не разделены.

Эти выводы нашли подтверждение также в Отчете SIGMA (Поддержка улучшения руководства и управления) об оценке публичного управления в Республике Молдова, опубликованном в марте 2016 года. Согласно этой оценке, отсутствует механизм стратегической направленности на содержание политик, а система централизованного планирования не до конца разработана; качество разработки политик, основанных на фактических данных посредством оценки воздействия, невысокое, поскольку возможности анализа по-прежнему весьма слабы; секторальные стратегии не формулируются на основе единых правил, оценка стоимости реформ ограничивается указанием необходимых дополнительных ресурсов и не обеспечивает надлежащего согласования с бюджетным прогнозом на среднесрочный период; система мониторинга ввиду периодического представления информации о деятельности Правительства применяется не в полной мере; отсутствует система комплексной и четкой отчетности и не разработаны подробные правила, касающиеся требований относительно формы, сроков и опубликования отчетов о мониторинге; отчеты о мониторинге секторальных стратегий не содержат информации о достижении установленных целей, а только об определенных результатах и мероприятиях.

Учитывая вышеизложенное, Правительство поставило перед собой цель в рамках Стратегии реформы публичного управления на 2016–2020 годы и Плана действий на 2016–2018 годы по внедрению Стратегии⁹¹ «гармонизировать процесс планирования политик, особенно тех, которые относятся к процессу европейской интеграции, и Повестку–2030 по среднесрочному бюджетному прогнозированию с приведением их в соответствие с бюджетным процессом и имеющимися государственными финансовыми ресурсами» путем оптимизации и введения в действие строгой, комплексной и согласованной системы стратегического планирования, а также согласования с финансовыми ресурсами.

Таким образом, Стратегия «Молдова–2030» становится долгосрочным стратегическим справочным документом для обеспечения согласованности между национальными и секторальными политиками и бюджетным прогнозом на среднесрочный период.

Стратегия «Молдова–2030» включает в себя ряд приоритетных действий и взаимосвязанных целей, которые, будучи осуществлены различными субъектами, приведут к достижению целей устойчивого развития. В то же время в Стратегии учтены обязательства Республики Молдова по выполнению положений Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной

⁹¹ Постановление Правительства об утверждении Плана действий на 2016–2018 годы по внедрению Стратегии реформы публичного управления на 2016–2020 годы № 1351/2016.

энергии и их государствами–членами, с другой стороны, в частности те, которые могут повлиять на достижение этих целей. Таким образом, для выполнения целей необходима комплексная система стратегического планирования, сотрудничества на разных уровнях и включение всех заинтересованных сторон в процесс планирования, осуществления и мониторинга политик. Необходимо также изменить способ координации и согласования политик на разных уровнях и между различными отраслями и привести их в соответствие с бюджетным прогнозом.

Реализация Стратегии «Молдова–2030»

Стратегия «Молдова–2030», основной целью которой является существенное повышение качества жизни людей, содержащая также десять стратегических целей устойчивого развития, которые должны быть достигнуты в этом контексте, формирует приоритетные рамки стратегического планирования развития страны. Каждая из десяти целей содержит ряд приоритетных действий, ориентированных на определение основных этапов и направлений действий, которые будут служить основой для разработки отраслевых программных документов.

Органы публичной власти приведут в соответствие/разработают отраслевые стратегии с учетом конкретных целей и приоритетных действий, включенных в Стратегию «Молдова–2030». Отраслевые стратегии будут содержать обширный анализ отрасли и представят детальные варианты политик в соответствии с принципами и стандартами в области прав человека и будут направлены на сокращение неравенства возможностей, которые могут существовать в разных областях в зависимости от пола, возраста, ограничения возможностей, места проживания (сельская местность/город), этнической принадлежности и/или языка общения. Секторальные стратегии также будут включать все цели и показатели Повестки–2030, относящиеся к соответствующему сектору, адаптированные к национальному контексту Республики Молдова.

В целях рационализации количества отраслевых программных документов, обеспечения взаимосвязи и сотрудничества между ними, а также системного подхода к различным областям политик и приведения их в соответствие с бюджетным прогнозом на среднесрочный период рекомендуется разрабатывать стратегии в качестве приоритетных только для следующих областей деятельности, указанных в Законе о Правительстве № 136/2017:

- 1) экономика, развитие бизнеса и рабочая сила;
- 2) защита прав потребителей, качество продукции и услуг;
- 3) региональное развитие;
- 4) строительство, обустройство территории и градостроительство;
- 5) информационные технологии;
- 6) энергетическая безопасность и энергоэффективность;
- 7) транспорт и инфраструктура;

- 8) здравоохранение;
- 9) социальная защита, защита детей и семьи;
- 10) образование, наука, инновации;
- 11) культура;
- 12) молодежь;
- 13) спорт;
- 14) сельское хозяйство, сельское развитие и продовольственная безопасность;
- 15) территориальная реинтеграция;
- 16) публичные финансы, налоговые и таможенные отношения;
- 17) внутренние дела, общественный порядок и гражданская защита;
- 18) оборона и национальная безопасность;
- 19) сектор юстиции;
- 20) публичное управление и публичные услуги;
- 21) охрана окружающей среды и природные ресурсы.

Положения Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, а также другие международные договоры могут предусматривать обязательства по разработке и внедрению некоторых стратегий в определенных областях, но в подобных случаях слово «стратегия» следует понимать скорее как средство предлагаемого стратегического решения проблем и/или достижения целей, установленных только в контексте программного документа «Стратегия», регулируемого в рамках нормативной базы Республики Молдова. Это уточнение соответствует также пункту а) статьи 22 Соглашения об ассоциации Республика Молдова–Европейский союз, целью которого является «институциональное и функциональное развитие органов государственной власти, направленное на повышение эффективности их деятельности и обеспечение квалифицированного, основанного на прямом участии граждан, прозрачного процесса принятия решений и стратегического планирования». Таким образом, международные обязательства по разработке стратегических подходов и решений по различным отраслям («стратегии») должны быть включены в программные документы вышеупомянутых секторов, следуя национальным требованиям, для упорядочения и оптимизации процесса стратегического планирования. Однако, если международные обязательства прямо предусматривают некоторые программные документы, которые не могут быть отнесены к вышеупомянутым областям или не затрагивают межотраслевые вопросы, такие как борьба с коррупцией, в этом случае может быть рассмотрена возможность их разработки и утверждения. Вместе с тем для обеспечения согласованности процесса стратегического планирования рекомендуется интегрировать межотраслевые вопросы в секторальные стратегии, разработанные для перечисленных выше областей политик.

Опыт реализации предыдущей национальной стратегии развития показывает, что успех ее реализации зависит от инструментов фактического внедрения. Таким образом, операционным документом для реализации Стратегии «Молдова–2030» будет Национальный план развития (общее название), который будет включать соответствующие действия и финансовые ресурсы, необходимые для реализации целей стратегии, в соответствии с секторальными стратегиями. Соответственно Национальный план развития будет отражать структуру Стратегии «Молдова–2030» и заменит План действий Правительства, который разрабатывается в настоящее время. В целях рационализации и согласования процесса стратегического планирования на национальном уровне в Национальный план развития будут включены приоритеты и действия европейской интеграции, которые в настоящее время включены в Национальный план действий по реализации Соглашения об ассоциации Республика Молдова–Европейский союз.

Национальный план развития будет разработан на трехлетний период на основании приоритетов, включенных в секторальные стратегии, разработанные для внедрения Стратегии «Молдова–2030», и станет справочным документом при разработке бюджетного прогноза на среднесрочный период и, соответственно, ежегодно будет продлеваться до разработки бюджетного прогноза на среднесрочный период. Следовательно, структура и назначение публичных расходов должна быть адаптирована к стратегическим целям устойчивого развития Республики Молдова. Со временем будет изучена возможность объединения Национального плана развития с бюджетным прогнозом на среднесрочный период для обеспечения более строгого планирования политик, полного соответствия финансовым возможностям и обязательствам и рационализации процесса стратегического планирования.

Государственная канцелярия будет отвечать за согласование процесса разработки Национального плана развития в соответствии с положениями Стратегии «Молдова–2030», который будет синхронизирован с процессом разработки бюджетного прогноза на среднесрочный период, с осуществлением мониторинга и оценки его выполнения и, соответственно, Стратегии «Молдова–2030». Министерство финансов обеспечит адаптацию бюджетного прогноза на среднесрочный период к приоритетам, установленным в Стратегии «Молдова–2030».

Мониторинг и оценка Стратегии «Молдова–2030»

Для каждой стратегической цели устанавливаются несколько показателей, которые подчеркивают справочные показатели и цель к 2030 году. Эти показатели будут считаться основными в разработке секторальных стратегий и наряду с другими соответствующими показателями будут включены в Национальный план развития. В секторальных стратегиях справочные показатели стратегии «Молдова–2030» будут разделены по соответствующим критериям:

пол, возраст, ограничение возможностей, этническая принадлежность и/или язык общения, место жительства, географическая зона, социально-экономический статус. Для обеспечения надлежащего контроля национальная статистическая система, к которой относятся Национальное бюро статистики и другие производители официальной статистики и владельцы административных данных, обеспечит сбор данных с их разбивкой по указанным критериям. Учитывая то, что Национальное бюро статистики находится в процессе пересмотра численности населения в соответствии с понятием обычного места проживания⁹², и это отразится на большинстве статистических показателей в области здравоохранения, социальной сферы, населения, экономики, рекомендуется пересмотреть значения показателей, используемых в качестве справочных и целевых показателей в 2019 году.

Принимая во внимание долгосрочный период Стратегии «Молдова–2030», справочные показатели будут обновляться в течение всего периода внедрения стратегии. Поэтому необходим постоянный анализ сценариев и прогнозов долгосрочного развития на национальном и международном уровнях, а также мониторинг прогнозируемых тенденций и уязвимостей, которые будут учитываться при планировании политик развития. В своих отчетах о мониторинге и оценке Государственная канцелярия должна давать рекомендации по повышению эффективности реализации целей и любых других необходимых изменений.

В ходе реализации Стратегии «Молдова–2030» будут выполнены следующие процедуры мониторинга и оценки:

- *ежеквартальный мониторинг* Национального плана развития на основе платформы monitorizare.gov.md. Ежеквартально министерства будут представлять информацию о степени выполнения действий (*outputs – целевые элементы*), предусмотренных в Национальном плане развития. Государственная канцелярия составит краткие отчеты об основных достижениях и препятствиях;

- *ежегодный мониторинг* – на основании ежеквартального мониторинга будет подготовлен годовой отчет о реализации Стратегии «Молдова–2030». По сравнению с ежеквартальными отчетами, которые будут представлять статистические данные о степени реализации действий, годовой отчет будет иметь аналитический характер. Это будет справочный документ для планирования следующего цикла Национального плана развития и, соответственно, бюджетного прогноза на среднесрочный период. Годовые отчеты будут включать анализ динамики показателей, включенных в Стратегию «Молдова–2030» (*outcomes – полученный результат*), с разбивкой по критериям пола, возраста, ограничения возможностей, этнической принадлежности и/или языка общения, места проживания, географической зоны, социально-экономического статуса. Структура годовых отчетов будет отражать структуру

⁹² <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=30&id=5650>

Стратегии «Молдова–2030», анализ каждой общей цели будет представлен министерством, ответственным за соответствующую область политик, на основе информации, предоставленной другими задействованными органами, и будет включать анализ уровня реализации конкретных целей, приоритетных действий и показателей мониторинга в свете действий, предпринятых властями в течение года. В то же время национальным правозащитным учреждениям и некоммерческим организациям будет предложено представить альтернативные доклады о реализации Стратегии «Молдова–2030», которые будут рассмотрены на публичных слушаниях, проводимых ежегодно на уровне Парламента и Правительства;

- *промежуточные оценки* – в конце каждого из двух промежуточных этапов реализации Стратегии «Молдова–2030» – 2022 и 2026 годы. Государственная канцелярия подготовит отчет об оценке, в котором проанализирует влияние реализации Стратегии «Молдова–2030» на основе промежуточных целей, а также выдвинет предложения относительно корректировки конечных целей в зависимости от достигнутого прогресса и социально-экономических тенденций на национальном и международном уровнях. В процессе промежуточной оценки будет проанализирован территориальный индекс демографической безопасности, который является показателем демографического благосостояния на местном уровне, для оценки воздействия стратегии с демографической точки зрения в каждой административно-территориальной единице⁹³;

- *итоговый отчет о реализации* – по завершении реализации Стратегии «Молдова–2030» Государственная канцелярия составит итоговый отчет о результатах и влиянии ее реализации.

Годовые отчеты о мониторинге, а также промежуточные и итоговые отчеты об оценке будут составлены Государственной канцелярией на основе информации, представленной центральными органами публичного управления согласно установленной форме, и представлены Национальному координационному совету по устойчивому развитию⁹⁴ для валидации. Впоследствии доклады будут обнародованы и представлены Парламенту.

⁹³ <http://ccd.md/indicele-securitatii-demografice>

⁹⁴ Создан Постановлением Правительства о создании Национального координационного совета по устойчивому развитию № 912/2016.