



GUVERNUL  
REPUBLICII MOLDOVA



EMBASSY OF SWEDEN

Chisinau



Empowered lives.  
Resilient nations.

# ИССЛЕДОВАНИЕ «УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ МОЛДОВЫ: КЛАССИФИКАЦИЯ И ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ»





# **ИССЛЕДОВАНИЕ**

**«УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ МОЛДОВЫ:  
КЛАССИФИКАЦИЯ И ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ  
ПОСЛЕДСТВИЙ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ»**

## Содержание

|                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Введение .....</b>                                                                                     | <b>3</b>  |
| <b>Критерии уязвимости и характеристики групп .....</b>                                                   | <b>7</b>  |
| Уязвимость и права человека .....                                                                         | 8         |
| Критерии уязвимости .....                                                                                 | 9         |
| Выбор подхода к определению уязвимости .....                                                              | 11        |
| Обоснование и характеристики уязвимых групп .....                                                         | 12        |
| <b>Свидетельства и рекомендации в отношении уязвимых групп со стороны международных организаций .....</b> | <b>19</b> |
| <b>Влияние децентрализации .....</b>                                                                      | <b>29</b> |
| Текущий уровень децентрализации политики в различных секторах .....                                       | 30        |
| Децентрализация и ее возможное влияние на уязвимые группы .....                                           | 32        |
| <b>Выводы .....</b>                                                                                       | <b>35</b> |
| <b>Рекомендации .....</b>                                                                                 | <b>37</b> |

Данное исследование выполнено в рамках Совместной программы интегрированного местного развития (СПИМР) Правительства Республики Молдова, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Структуры ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН Женщины»), при финансовой поддержке Правительства Швеции. Исследование было подготовлено Сергеем Остафом, директором Ресурсного центра неправительственных организаций по правам человека в Молдове (CRDO).

Автор исследования благодарит сотрудников Посольства Швеции, структуры «ООН Женщины», Офиса Постоянного координатора ООН и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека за действенные советы и руководство, а также других коллег, ознакомившихся с более ранними версиями работы, за многочисленные комментарии, пояснения и замечания.

Анализ и рекомендации, предложенные в данном Исследовании, не обязательно отражают мнения структуры «ООН Женщины», ПРООН или Правительства Швеции. Это независимое исследование, подготовленное для СПИМР, которое отражает мнения автора.

Настоящая публикация является краткой версией полного отчета. Нижеприведенный отчет не включает сноски, ссылки, приложения и оглавление, которые содержатся в полной версии, опубликованной на сайте: [www.unp.md](http://www.unp.md)

**Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН Женщины»)** является организацией ООН, деятельность которой направлена на достижение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин. Структура «ООН Женщины» является лидером в вопросах защиты прав женщин и девочек и ускорения прогресса в деле удовлетворения их потребностей во всем мире.

Структура «ООН Женщины» оказывает поддержку странам-членам ООН в установлении универсальных норм достижения гендерного равенства, а также сотрудничает с правительствами и гражданским обществом в рамках разработки законов, политик, программ и служб, необходимых для внедрения данных норм. Эта структура отстаивает равное участие женщин во всех аспектах жизни, сосредоточиваясь на пяти приоритетных направлениях: развитие лидерства и участия женщин; прекращение насилия в отношении женщин; включение женщин во все аспекты процессов достижения мира и безопасности; усиление реализации экономических прав и возможностей женщин; превращение гендерного равенства в главный аспект планирования национальной политики и бюджета. Структура «ООН Женщины» также координирует и стимулирует деятельность системы ООН по продвижению гендерного равенства. Более подробную информацию можно найти на сайте: [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)

**Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)** – это сеть глобального развития ООН, пропагандирующая перемены и предоставляющая странам знания, опыт и ресурсы, которые помогают улучшать условия жизни людей. В процессе развития местного потенциала страны используют опыт и знания ПРООН и широкого круга партнеров. Подробнее см.: [www.undp.md](http://www.undp.md) и [www.undp.org](http://www.undp.org)

Фото: Дорин Гоян, Игорь Скимбэтор, Анастасия Дивинская и Клод Кан

Совместная программа интегрированного местного развития выражает благодарность Елене Драган, Василию Кантаржи, сотрудникам НПО «Мотивация», «Национальный центр ромов» и «Неоуманист» за помощь в подготовке фотоматериалов.



# Введение

## Введение

### Цели и задачи

Настоящий документ представляет собой исследование об уязвимых группах населения и описывает потенциальные последствия процесса децентрализации для таких групп. В исследовании представлена классификация уязвимых групп населения, основанная на критериях уязвимости. В ней систематизируются данные о фактическом существовании групп, полученные из государственных и международных источников, анализируются проблемы, которые привели к уязвимости, а также рассматриваются возможные основные причины, стоящие за статусом уязвимости данных групп. В рамках исследования была осуществлена попытка провести экспертизу потенциальных положительных и отрицательных последствий децентрализации для данных групп.

### Предпосылки

В 2000-2010 Валовой внутренний продукт (ВВП) Молдовы вырос в среднем на 4,0% в год (6% в течение 2000-2004 годов, 5,8% в 2005-2008 годах, 5,99% в 2009 году и 6,94% в 2010 году). С ВВП на душу населения в 1860 долларов США, Молдова имеет самые низкие доходы в Европе. Уровень бедности в 2010 году был 21,9%, на 4,4% меньше, чем в 2009 году. Уровень крайней бедности уменьшился до 1,4% с 2% в 2009 году. Эти улучшения возникли из-за экономического роста, увеличения денежных переводов и увеличения числа хозяйств, которые получают социальную помощь. Тем не менее, снижение уровня бедности остается неравным, около 80% бедных в Молдове проживают в сельской местности.

Сегодня Молдова движется по пути европейской интеграции. ЕС и Молдова обсуждают условия всеобъемлющего двустороннего соглашения, которое, в случае его успешного выполнения, откроет для Молдовы перспективы институциональной интеграции. Децентрализация власти и приближение процесса принятия решений к гражданам является одним из фундаментальных принципов европейской демократии. Социальная сплоченность и успешная интеграция различных групп населения представляет собой одну из основ европейского демократического общества.

Европейская интеграция – это процесс для всех граждан Молдовы, а не только для групп, занимающих доминирующее или привилегированное положение в обществе. Поэтому такие важные процессы, как децентрализация, должны оцениваться в аспекте потенциального влияния

на уязвимые группы как часть общества.

### Методология и ограничения

Ключевым подходом исследования к выявлению уязвимых групп населения является оценка их фактических условий существования и положения, а также проблем групп населения, которые, соответственно, классифицируются как уязвимые группы. Затем эти группы изучаются с точки зрения причин их уязвимости, сегодняшней политики и оказываемого ею отрицательного воздействия. Мы также приводим сведения о практике и политике, относящейся к положению уязвимых групп, и даем подробные рекомендации, которые можно использовать в процессе децентрализации.

Исследование проведено на основе тщательного изучения существующих надежных вторичных источников. Подход к определению уязвимости и установлению уязвимых групп основан на практических и прагматических аспектах. Нельзя отвергать существующие факты, информацию и данные о группах. Сделанные заключения основаны на достаточном количестве фактов, полученных из государственных и международных источников.

В рамках исследования не предпринимался сбор качественных и количественных данных и информации из первоисточников.

Предыдущие рабочие версии этого исследования были предметом нескольких общественных слушаний. Первая рабочая версия была рассмотрена небольшой группой экспертов и компетентных лиц, чьи замечания и рекомендации были учтены в более поздних версиях. Подход, методология, предварительные результаты, выводы и рекомендации настоящего исследования обсуждались в ходе презентации, проведенной при участии ряда представителей гражданского общества. Замечания, сделанные в рамках данной презентации, учитывались при подготовке предварительной итоговой версии документа, которая была представлена ключевой группе экспертов и консультантов от Правительства Молдовы, ПРООН, структуры «ООН Женщины», ЮНИСЕФ, шведского Агентства международного сотрудничества в области развития (SIDA) и других донорских организаций, а также представителей гражданского общества. Также были получены дополнительные индивидуальные мнения. Все эти замечания были приняты во внимание и отражены в представленной версии документа.

## Выводы и рекомендации

В Молдове, как и в других европейских странах, есть сегменты и группы населения, находящиеся в особо уязвимом положении. Принятие таких европейских ценностей, как социальная сплоченность, солидарность и ответственность за каждого человека, обязывает открыто признавать реалии судеб и жизни менее привилегированных членов общества. Открытое признание фактического существования уязвимых групп является первоочередным и необходимым актом осмысления и приближения страны к европейским стандартам. В большинстве случаев положение уязвимых групп является наследием прошлого, результатом политики, препятствовавшей Молдове занять ее историческое место в современной системе ценностей Европы.

Во-вторых, для того чтобы социальная сплоченность, интеграция и возможности стали реальными для каждого человека, государство при разработке политики должно последовательно и систематически брать на себя обязательства по проведению реальных изменений в отношении таких уязвимых групп. Каждой группе присущ определенный вид и степень уязвимости. К сожалению, некоторые из них сталкиваются с более серьезными видами исключения, дискриминации и маргинализации, что требует от общества активных и последовательных усилий по изменению ситуации.

Общие рекомендации в отношении уязвимых групп в процессе децентрализации должны включать принципы:

- 1) участия и представительства данных групп;
- 2) прозрачности и подотчетности перед принятием соответствующих решений;
- 3) софинансирования и передачи власти в интересах уязвимых групп.

Общие рекомендации в отношении *участия и представительства* заключаются в следующем:

- а) процесс выборов в местные советы должен предусматривать квоту (зарезервированное место) для расширения участия уязвимых групп при наличии определенной процентной доли (от 5–7%) уязвимых групп населения;
- б) назначение на невыборные должности государственных служащих должно осуществляться в рамках Программы активных действий с целью увели-

чения представительства уязвимых групп, либо, по крайней мере, назначенные ответственные лица на оплачиваемых или неоплачиваемых должностях должны учитывать интересы уязвимых групп;

- в) введение квот для участия и представительства уязвимых групп в местных советах путем резервирования мест (если доля уязвимых групп достигает определенного процента, например, 5–10%, и избирательный процесс не обеспечивает представительство уязвимых групп) либо предоставления пропорционального количества мест.

Общие рекомендации в отношении *прозрачности и подотчетности* состоят в следующем:

- а) процесс разработки государственной политики и решений региональных властей должен включать компонент анализа влияния на уязвимые группы (или, более обобщенно, Анализ влияния на соблюдение прав человека);
- б) решения центральных органов власти, затрагивающие местные сообщества, должны анализироваться с точки зрения их влияния на уязвимые группы;
- в) решения местных органов власти должны публиковаться и представляться на рассмотрение заинтересованным лицам и уязвимым группам, включая установку и переустановку территориальных границ в связи с использованием и освоением активов и ресурсов.

Общие рекомендации в отношении *средств софинансирования* заключаются в следующем: а) децентрализация определенного процента содержания учебного (и лингвистического) плана, местного учебного плана (до 30%), по решению районных и местных органов власти, при софинансировании со стороны центральных органов власти для внедрения инноваций; б) децентрализация определения приемлемости Программ социальных выплат, несмотря на критерии, установленные центральными органами власти; в) доступ местных органов власти к государственным грантам и субсидиям для создания местных общинных центров, удовлетворяющих потребности уязвимых групп; г) доступ местных властей первого уровня к учреждению центров семейных врачей и медицинских пунктов, при софинансировании со стороны центральных органов власти.



A photograph of a woman and three children standing in the doorway of a white building. The woman, wearing a patterned headscarf and a dark patterned top, is holding a young child in a red shirt. Two other children, a boy in a grey hoodie and a girl in a red shirt and denim overalls, are standing in front of the doorway. The building has a white door with a decorative glass panel. The ground is covered in snow.

# Критерии уязвимости

*и характеристики групп*

## Критерии уязвимости и характеристики групп

### Уязвимость и права человека

Настоящее исследование анализирует ряд вторичных источников и результатов изысканий, доказывающих, что игнорирование уязвимых групп привело к нарушению прав как этих групп в целом, так и их отдельных членов. Мнение, согласно которому государственные надзорные органы должны признавать факты нарушения прав человека, а затем принимать соответствующие меры, не только является консервативным, но и расходится со стандартами и принципами прав человека. Из-за слабых и неразвитых ведомственных структур, отсутствия у сотрудников необходимых навыков по проведению анализа фактов нарушения прав человека и надлежащей репрезентативности случаи или даже целые серии случаев нарушения прав человека зачастую не регистрируются, и в их отношении не принимается никаких мер. Это означает, что формальное признание нарушений прав человека со стороны властей, регистрирующих лишь часть таких нарушений, не следует принимать за единственный индикатор случаев нарушения прав человека.

Различные международные специализированные органы и организации фиксируют сведения о видах нарушений, не отмеченных органами власти, полученные на основании тщательных исследований, опыта и знаний. Эта информация помогает нам лучше понять реалии и фактическую ситуацию в обществе. В отсутствие исчерпывающих и достоверных данных государственных органов о положении различных групп, работа специализированных органов и организаций в области прав человека является бесценным вкладом в разработку и реализацию соответствующей политики государства.

Нарушения прав человека в отношении групп и лиц, характеризующихся как уязвимые на основании одного или нескольких критериев уязвимости, прочно взаимосвязаны. Поэтому понимание фактического положения различных уязвимых групп помогает лучше понять потенциальные и реальные фактические нарушения прав человека, многие из которых не фиксируются и не получают официального признания. Всестороннее рассмотрение и анализ подхода, основанного на защите прав человека, при разработке мер по вмешательству относятся к уязвимым группам на основании ряда критериев и фактического положения групп и сегментов общества.

Уязвимость зачастую связывается с различиями / линиями нарушения. Линии нарушения – это характерные черты, формально разделяющие общество по таким критериям, как язык, социальный статус, доход, возраст и т. д.

Линии нарушения могут служить причиной уязвимости тех или иных групп, в зависимости от их фактического положения. Как правило, характерные черты линий нарушения трансформируются в критерии уязвимости, и впоследствии группы характеризуются как уязвимые, когда мы обоснованно обнаруживаем нарушения их прав, а также при сравнении с другими группами. Линии нарушения не всегда трансформируются в критерии уязвимости, но в зависимости от конкретной социальной ситуации и основных причин мы можем констатировать, что права человека некоторых уязвимых групп нарушаются именно в соответствии с данными конкретными критериями уязвимости.

Констатация нарушения прав человека – это действие, предусматривающее оценку и установление такого нарушения, а также представление конкретных доказательств. Такие организационные возможности зачастую отсутствуют. Поэтому социальные изменения лучше всего проводить с точки зрения концепции уязвимости.

В то же время, аналитический инструментарий прав человека (в частности, нормативная основа) является мощным и эффективным подходом в странах, поддерживающих принципы ценности прав человека. Права человека четко определены международными стандартами и становятся обязательными для таких стран. Права человека содержат универсальные рекомендации относительно действий в сфере социального развития, а также представляют собой цели для социального развития. Как было сказано в одном из авторитетных источников (Замечания общего порядка, принятые Комитетом ООН по гражданским и политическим правам):

*Комитет хотел бы также отметить, что принцип равенства иногда требует, чтобы государства-участники принимали активные практические меры с целью сглаживания или устранения условий, которые влекут за собой или же поощряют дискриминацию, запрещенную Пактом. Например, в государстве, где общее положение определенной части населения не допускает или ущемляет осуществление им прав человека, государство должно принимать конкретные меры для исправления такого положения. Такие меры могут предполагать предоставление на какое-то время данной части населения некоего преференциального режима в конкретных областях по сравнению с остальной частью населения. Вместе с тем, когда такие меры являются необходимыми для устранения фактической дискриминации, различие должно быть законным, согласно Пакту.*

Поэтому государственная политика и международное содействие должны быть нацелены на улучшение положения уязвимых групп, на предотвращение ситуаций, связанных с фактическим и реальным нарушением прав человека, и на борьбу с ними.

## Критерии уязвимости

Существуют различные способы определения и описания уязвимых групп, маргинализированных групп и дискриминируемых групп. Настоящее исследование рассматривает необходимость прагматического подхода при анализе ситуаций, в которых реальные группы сталкиваются с исключением, дискриминацией и маргинализацией.

Уязвимость не является общепринятым понятием. Данная концепция связана с понятием социального исключения, бедности, дискриминации и маргинализации. Социальное исключение является результатом взаимодействия некоторых определяющих факторов. Социальная исключенность представляет собой следствие ряда взаимосвязанных проблем, которые обусловлены какими-либо коренными причинами или взаимодействием ряда факторов. Определяющие факторы накладываются друг на друга и проявляются в отношении некоторых специфических черт и характеристик, которые составляют характеристики уязвимости. Ниже мы представили причинную связь между социальным исключением и уязвимостью:

Схема: Связь между социальным исключением, уязвимыми группами, факторами и причинами уязвимости



Рабочая группа Евростата по статистике бедности и социального исключения отделила социальное исключение от бедности, рассматривая его «как динамический процесс, проявляющийся на нисходящих уровнях: определенные неблагоприятные условия приводят к исключению, которое, в свою очередь, ухудшает ситуацию <...> и увенчивается рядом сложных и долгосрочных проблем. Отдельные лица и домохозяйства могут быть лишены доступа к ресурсам, таким как возможности трудоустройства, услуги в области здравоохранения и образования, участие в политической и социальной жизни».

Согласно определению Европейской комиссии, социальное исключение – это процесс, в ходе которого отдельные лица отодвигаются на периферию социума и не могут полноценно участвовать в социальной жизни в силу таких факторов, как:

- 1) бедность;
- 2) отсутствие базовых навыков и возможностей непрерывного обучения;
- 3) дискриминация.

Соответственно, это отдаляет их от возможностей получить работу, доход, образование, а также от социальных и общественных сетей и мероприятий. У них практически нет доступа к органам власти, ответственным за принятие решений, поэтому они зачастую чувствуют себя бессильными и неспособными контролировать решения, влияющие на их повседневную жизнь.

Исключенными являются лица и/или группы лиц, полностью отстраненные от участия в экономической, социальной, культурной и политической жизни общества, в котором они живут. Лица могут быть исключены по разным причинам:

- 1) *из-за индивидуальных особенностей* (пожилые люди, больные люди, люди с ограниченными возможностями, бедные, иммигранты, уязвимые женщины и дети);
- 2) *из-за социальных/культурных особенностей* (таких как религия, раса, этническая принадлежность, класс, язык и т. д.).

Поэтому число уязвимых групп, как правило, исключенных по одному из вышеприведенных признаков, увеличивается, если определенные компоненты социального исключения взаимодействуют, влияя друг на друга и создавая, таким образом, цепь сложных ограничений.

Социальное исключение – это многосторонний процесс, предполагающий совокупность ряда факторов. Исследователи попытались обобщить различные формы исключения:

- Исключение из *экономической жизни*, вызванное неравномерным владением благами и доходами, а также уменьшением возможностей трудоустройства и, в свою очередь, ведущее к этим факторам.
- Исключение из *социальных услуг* в результате неравного доступа к ряду услуг в сфере образования, здравоохранения, обеспечения жильем, социальной защиты и т. д., существенно влияющее на конечные результаты (образование, здравоохранение, питание).
- Исключение из *политической жизни*, вызванное неравным распределением политических прав в группе власти на всех уровнях (в том числе политической, административной и военной), а также неравным доступом к правосудию, свободе и общественным институтам и ведущее к этим факторам.
- *Культурное исключение*, вызванное различиями в (фактическом) признании выстраивания норм культуры, традиций и обычаев разных групп и ведущее к этому различию.

Чтобы определить, что представляют собой уязвимые группы в Молдове, некоторые исследователи использовали подход понимания критериев уязвимости или так называемых линий нарушения. Критерии уязвимости или линии нарушения – это характеристики, определяющие уязвимость групп. Они связаны с:

- *классом, благосостоянием и доступом к ресурсам*;
- *гендерными отношениями*, официальными и неофициальными правилами для женщин и мужчин, мальчиков и девочек в отношении равных возможностей принятия решений, контроля над ресурсами и участием, в том числе их влияния на социальный статус таких людей;
- *этническими предпосылками* (как социальные нормы и практика доминирующих этнических групп определяют степень и формы дискриминационной практики, которой подвергаются уязвимые группы);
- *языком* (как сообщества, говорящие на основном языке страны, имеют больше возможностей для участия и как это приводит к неравенству между людьми, говорящими на языках меньшинства и большинства);
- *религией* (как преобладающие религиозные группы определяют позицию и поведение по отношению к другим религиям, способные включать дискриминационную практику);
- *местом жительства* или географическим доступом (как место жительства влияет на доступ и исключение. Например, доступ населения столиц разных стран в сравнении с доступом населения сельской местности и т. д.) и др.

Говоря о причинах проблем, можно разделить их на несколько категорий:

- *Слабые механизмы институциональной поддержки*. Они могут быть недостаточными, неэффективными, низкосортными и неспособными реагировать на проблемы и, следовательно, неспособными создавать возможности для людей, подвергаемых опасности социального исключения. Частные учреждения, организации гражданского общества, а также некоторые частные финансовые учреждения и поставщики услуг могут способствовать социальному исключению, поскольку они не разрабатывают Программы, предназначенные для исключенных групп, или услуги, которые будут удовлетворять потребности последних.

- *Дискриминационная законодательная база либо ее ненадлежащее применение.* Несовершенное законодательство может способствовать исключению социальных групп. Иногда законодательство может быть надлежащим и предусматривать меры по защите уязвимых групп, однако недостаточные возможности для их исполнения делают такие меры бесполезными.
- *Дискриминационная практика, вытекающая из предоставления привилегий определенным людям.* Предвзятость и дискриминация, вызванные социальными и политическими привилегиями, также могут привести к социальному исключению. Например, привилегированность определенных групп, а также половая и расовая дискриминация способны привести к социальному исключению определенных категорий людей на рынке труда и т. д. В крайних случаях прямая враждебность и насилие в отношении определенных групп может привести к социальному исключению.
- *Политические и институциональные преграды.* Государственные учреждения могут способствовать социальному исключению в случае непонимания динамики уязвимости, бедности и исключения либо в случае осуществления формального надзора. Процесс принятия решений может оказаться неэффективным для защиты исключенных групп главным образом из-за отсутствия вовлечения и нехватки ресурсов.
- *Дискриминационные социальные ценности и культурные практики.* Социальное исключение также может сохраняться на уровне культуры и традиций. В этом отношении культурное исключение представляет собой дифференцированный доступ социальных групп к преимуществам материального и социального благосостояния, когда причины не являются структурными. Соответственно, отдельные лица, семьи и сообщества, а также государственные учреждения могут порождать своими действиями исключаяющие процессы в уязвимых группах.

Некоторые группы соответствуют нескольким критериям уязвимости, а другие – только одному из них. Уязвимость ряда групп объясняется несколькими основными причинами, а на практике существует одна конкретная причина. Проявление отрицательных последствий и влияния на группы может принимать разные формы, и в некоторых случаях они способны прочно и глубоко укорениться в общественной среде группы. Среди уязвимых групп не может быть иерархии.

### **Выбор подхода к определению уязвимости**

Население страны насчитывает 4,26 миллиона человек, при этом доля населения младше 18 лет составляет около 25%, доля населения старше 60 лет – 15%, доля сельского населения – 55%.

В Молдове уязвимость групп устанавливается на основании таких критериев, как:

- 1) доход,
- 2) возраст,
- 3) ограниченные возможности,
- 4) язык/этническая принадлежность,
- 5) религия,
- 6) сельские районы,
- 7) пол,
- 8) занятие.

Опыт и исследования показывают наличие достоверных и непроверенных данных, а также многочисленных источников информации, в том числе неправительственных.

Классификация уязвимых групп по данным, полученным на основе линии нарушения, включает такие факторы, как:

- бедность:
  - а) пожилые люди, б) большие домохозяйства, в) дети;
- возраст (исключение, стигматизация, безработица):
  - а) пожилые люди, в) молодые люди, в) дети;
- ограниченные возможности (исключение, стигматизация, ненадлежащее участие):
  - а) люди с ограниченными умственными возможностями,
  - б) дети с ограниченными возможностями,
- язык/этническая принадлежность (ненадлежащий доступ к образованию, стигматизация):
  - а) румыны, б) болгары, в) украинцы, г) гагаузы, д) молдаване в Приднестровье.
- религия (трудности при регистрации, религиозные службы, стигматизация):
  - а) мусульмане, б) неправославные христиане, в) иудеи.
- проживание в сельских районах (ненадлежащий доступ к инфраструктуре, высокий уровень безработицы):
  - а) дети школьного возраста, б) активная часть населения.
- пол (стигматизация, занятость, уровень оплаты):

- а) женщины, б) ЛГБТ (лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры), в) жертвы торговли людьми, насилия в семье.
- занятие (ненадлежащий доступ к рынкам):
  - а) предприниматели в сфере сельского хозяйства.

### **Обоснование и характеристики уязвимых групп**

#### **Критерии дохода/бедности**

#### **Бедность остается важным фактором уязвимости**

Более 100 000 людей живут в крайней нищете. Бедность сосредоточена в небольших городах. За последние несколько лет уровень бедности в стране снизился благодаря экономическому росту. Домохозяйства с низким доходом, находящиеся за чертой бедности, составляют 26%, при этом большинство из них сосредоточено в городских поселениях и сельской местности. 5% населения живет в крайней нищете. В 2006 г. 30,2% населения проживало в абсолютной бедности и 4,5% – в крайней нищете. Начиная с 2008 г. уровень абсолютной бедности вырос впервые за предыдущие три года и достиг отметки 26,4% по сравнению с 25,8% в 2007 г., преимущественно по причине ее распространения в сельской местности и сокращения объема денежных переводов. Выявление малоимущих лучше всего осуществлять через Программу социальной помощи, частично реализуемую местными властями, которые и обнаруживают нуждающихся. Поэтому в каждом населенном пункте лица, чей доход составляет менее 740 леев на члена семьи в месяц, отслеживаются местными властями.

#### **Дети, живущие в бедности**

Дети составляют важный сегмент ранее упомянутого населения. Бедность сильнее затрагивает детей, особенно в сельской местности. Доля детей в возрасте 0–5 лет с весом ниже нормы уменьшилась с 14,3% в 2006 г. до 11% в 2008 г.

#### **Большие семьи с детьми**

Уровень бедности растет вместе с количеством детей, и в течение рассматриваемого периода данная схема сохранилась из-за роста среднего уровня бедности среди семей с четырьмя и более детьми. Принадлежность к домохозяйствам с детьми и пенсионерами отрицательно сказывается на благосостоянии людей. Среди семей с детьми в наиболее тяжелом положении находятся семьи,

в которых более двух детей. В 2009 г. каждый из членов семьи получал всего 859,7 леев в месяц, что представляет собой низший уровень дохода.

#### **Возраст**

(исключение из участия, стигматизация и безработица)

#### **Дети-сироты, брошенные дети**

В 2006 г. около 177 000 детей младше 18 лет были брошены родителями, работающими за границей. Около 37,1% из них были в возрасте от 10 до 15 лет, 50,8% из них – девочки и 49,2% – мальчики. Треть (31%) детей младше 15 лет фактически живут в неполных семьях. Семь процентов молдавских детей живут только с одним из родителей. В целом, средний возраст брошенных детей составляет 11 лет. Большинство таких детей (79,5%) проживает в сельской местности. Пятая часть этих детей младше 5 лет, и четвертая часть – в возрасте 15 лет и старше. Большинство брошенных детей младше 9 лет проживает в сельской местности. 44% семей, один из членов которых находится за границей, заботятся, по крайней мере, об одном брошенном ребенке, причем, в городах эта доля выше, чем в сельской местности: 47% и 40% соответственно. 37% мигрантов из городов и 45% мигрантов из сельской местности оставили дома, по крайней мере, одного ребенка, и 40% оставили двух или более детей.

#### **Молодые люди**

Молодежь Молдовы сталкивается с очевидными трудностями на рынке труда. Существует обратная зависимость между возрастом и риском безработицы; у молодых людей в возрасте 15–24 лет риск остаться безработными в два раза выше, чем у молодых людей следующего возрастного сегмента (25–34). В первом квартале 2009 г. у большинства безработных было только среднее образование или ниже, что ставило их в неблагоприятное положение. Это говорит в пользу того, что вложения в образование окупаются результатами рынка труда. Уровень безработицы среди молодежи выше в сельской местности (17% в первом квартале 2009 г., из которых 15% – в сельской местности), также, как миграция в основном осуществляется из сельской местности и главным образом за счет молодых людей. В первом квартале 2009 г. безработица среди молодежи (то есть среди молодых людей в возрасте 15–24 лет) выросла до 16% (по сравнению с предыдущими тенденциями, когда безработица среди молодежи упала с 17% в 2006 г. до 14% в 2007 г.). Уровень безработицы среди молодых мужчин (около 18%) выше, чем среди женщин (14%), несмотря на

то, что уровень занятости соответствует такому же соотношению (17% среди мужчин, 15% среди женщин).

Молодые люди с хорошим образованием и профессиональной подготовкой не могут найти работу из-за отсутствия опыта работы или ограниченного количества вакансий. После окончания учебы и до того, как найти первую серьезную работу, более половины молодых людей (57%) были безработными и активно искали возможности трудоустройства. Только 22% молодых людей находили работу сразу после окончания учебы. Более четверти из них ушли с первой работы из-за низкой заработной платы, а 17,7% уехали за границу. Миграция из Молдовы также осуществляется главным образом из сельской местности и преимущественно за счет молодых людей. Таким образом, в 2006 г. средний возраст мигрантов составил около 35 лет, а более 37% были младше 30 лет.

Молодежь в городах и муниципиях достигает лучших результатов в поиске постоянной работы по сравнению с молодежью в селах (75% и 54%, соответственно). Большинство молодых людей нашли первую серьезную работу через родственников/знакомых (41%) и непосредственно через работодателя/работников работодателя, ответственных за подбор персонала (32%). Молодые образованные люди уезжают из страны в поисках любой, даже неквалифицированной работы. В 2008 г. более 11% молодых людей в возрасте 15–24 лет из семей, охваченных исследованием, уехали из страны на заработки или в поисках работы.

### **Брошенные пожилые люди**

Уровень бедности в семьях пожилых людей превысил в 2008 г. 37,2%, что более чем на 10% выше, чем в среднем по стране. Сумма денежного содержания составляет менее 70% от прожиточного минимума. Пенсионеры крайне уязвимы из-за ограниченных ресурсов, не позволяющих им обеспечить нормальный уровень жизни. Расходы на медицинское обслуживание пожилых людей также увеличивают их уязвимость.

### **Ограниченные возможности**

(исключение, стигматизация, ненадлежащее участие)

### **Люди с ограниченными возможностями**

Официально люди с ограниченными возможностями составляют около 5% населения, однако считается, что фактическая цифра превышает 10%; больше всего опасений вызывает положение людей с ограниченными

возможностями в сельской местности. В 2009 г. количество людей с ограниченными возможностями превысило 176,7 тысяч человек, что на 2,1% больше, чем в 2008 г. Более 90% людей с ограниченными возможностями составляют взрослые, около 60% из них проживают в сельской местности. Доля женщин с ограниченными возможностями составляет 49%, а доля мужчин – 51%. Понятие инвалидности, включающее аспект состояния здоровья, а не социальной интеграции, в некоторых тяжелых случаях даже закрывает доступ к рынку труда, а в остальных случаях создает зависимость. Недостаточный доступ людей с ограниченными возможностями к рынку труда подвергает их рискам маргинализации, бедности и исключения. В 2009 г. уровень бедности среди семей людей с ограниченными возможностями составил 28,6%. Люди с ограниченными возможностями подвергаются повышенному риску постоянной бедности: 22,4% по сравнению с 17,5% в других семьях.

### **Люди с ограниченными умственными возможностями**

В Молдове действуют 3 психиатрических учреждения, 35 кабинетов психиатрической помощи для взрослых и 10 для детей, 1 диспансер в Кишиневе и 2 районных центра психического здоровья, 2 стационарные больницы для детей и подростков, 2 районных закрытых психиатрических блока и 3 районных центра психического здоровья без круглосуточного пребывания. В них проходят лечение чуть менее 80 000 человек, 21% из которых составляют дети. Около 80% лечатся в стационарах. Как правило, условия содержания в них считаются крайне неподходящими как для взрослых, так и для детей.

### **Дети с ограниченными возможностями**

Большинство детей с ограниченными возможностями посещают специализированные школы. В 2009 г. в 35 существующих спецшколах проходили обучение 3 550 детей. Их число выросло на 6,4% по сравнению с прошлым годом и на 21,7% по сравнению с 2005 г. У большинства учеников таких школ наблюдаются: а) нарушения умственного развития – 80,5%; б) снижение слуха – 6,6%; в) осложнения после полиомиелита и церебрального паралича – 6,6%; г) глухота – 2,6%; е) слабое зрение – 2,8%; ж) расстройства поведения – 1,9% от общего количества детей с ограниченными возможностями. Непригодная инфраструктура остается устойчивой к изменениям, проводимым некоторыми директорами школ и учителями. Так, по данным Системы картографирования образовательных учреждений, помещения для создания

реабилитационных кабинетов имеются лишь в 280 образовательных учреждениях (18,6% всех школ); только 775 образовательных учреждений (51,5%), в которых отсутствуют медицинские пункты, могут предоставить помещения для их создания; лифты для учеников с нарушениями опорно-двигательного аппарата могут быть установлены лишь в 22 образовательных учреждениях (1,5%).

### **Язык и этническая принадлежность**

(исключение, образование, трудоустройство, стигматизация, участие, доступ к ...)

### **Доступ сообществ ромов к воде, основная инфраструктура**

По данным переписи 2004 г., число ромов составляет лишь 0,4% всего населения страны. Однако региональный опыт показывает, что переписи преуменьшают фактическую численность ромов. Доля распределения социальных выплат для семей ромов (13%) и семей других национальностей (12%) является примерно одинаковой, хотя среди семей ромов более выражена тенденция к получению пособий по социальному обеспечению, чем по социальному страхованию. Пособия по социальному обеспечению составляют 6% дохода семей ромов (и преимущественно состоят из пособий на содержание детей), по сравнению с 4,7% в семьях других этнических групп. Между тем, доля пособий по социальному страхованию среди ромов намного ниже, что объясняется низким уровнем занятости ромов и зарплат, из которых удерживаются взносы социального страхования. Каждый второй ром живет в условиях крайней нищеты, а каждый шестой ром живет в абсолютной бедности. Уровень безработицы среди ромов составляет 50%, то есть является более высоким, чем среди большей части населения. 61% ромов живут менее чем на 2 доллара в день (международная черта бедности), а доход каждой пятой семьи ромов зависит от денежных переводов от работающих за границей членов семьи. Несмотря на то, что официальная доля ромов составляет менее 1%, фактическая цифра в несколько раз больше. По данным переписи 2004 г., в Молдове проживают около 12 200 ромов, хотя, по некоторым подсчетам, это число может составлять более 20 000. У 40,9% домохозяйств (включая мигрантов и ромов) – ограниченный доступ к системе медицинского страхования. Только у 23% семей ромов есть полис медицинского страхования. Данный показатель вдвое ниже показателя по остальному населению. Отрицательные стереотипы в отношении ромов среди большей части населения, ограниченный доступ к работе, образованию, здравоохранению и другим сферам являются главными факторами уязвимости данной группы.

### **Доступ детей ромов к образованию**

Доля детей ромов, посещающих начальную школу, составляет менее 70%, а среднюю школу – менее 50%. Каждый пятый ребенок не умеет писать и даже читать; у трех из десяти ромов только начальное образование, а у других трех (из десяти) – среднее (включая неполное или профессиональное образование). Высшее образование редко встречается среди данной этнической группы, ромы с высшим образованием составляют лишь 4% от их общей численности по сравнению с 38% остального населения. Среди ромов нередки случаи выбытия из школы. Главные причины: (а) высокая стоимость обучения; (б) ранние браки; (в) миграция целых семей за границу в поисках работы; (г) дискриминация в школах.

В сообществах ромов есть начальные школы, функционирующие при поддержке государства, в которых обучение ведется на румынском языке: от 20 до 50 детей разного возраста учатся вместе в одном или двух помещениях. В большинстве случаев на такие школы выделяется несопоставимо меньше бюджетных средств, чем на обычные школы и школьную систему образования. В большинстве случаев у детей нет учебников и других школьных принадлежностей. В библиотеках лишь несколько сотен старых учебников, большинство из которых на кириллице (до 1989 г.) и лишь 10–20% на латинице. Из-за отсутствия собственного штатного учителя или человека, который мог бы работать учителем, в такие школы приходят учителя из других сообществ или близлежащих сел. Большую часть детства дети проводят в пределах своих сообществ, не зная, где они живут, в какой стране, и т. д. Лишь немногие подростки умеют читать. В таких сообществах нет детских садов или иных учреждений, тогда как в остальных функционируют государственные учреждения.

### **Право болгарских/украинских/гагаузских детей учиться на родном языке, ассимиляция и отсутствие языковой интеграции**

В 2009 г. 25% населения составляли этнические и языковые меньшинства, в том числе 8% украинцев, 6% русских, 4% гагаузов, 2% болгар, 0,4% ромов. 11% называют родным языком русский, 6% – украинский, 4% – гагаузский, 1,6% – болгарский. Молдавская система образования основана на принципе моноязычного образования. Школьное обучение меньшинств осуществляется на русском языке. Только 374 ребенка обучаются на украинском языке, что составляет 0,06% от общей численности украинских детей; 171 ребенок, или 0,02% от общей численности болгарских детей, частично обучается на болгарском языке. Украинский язык как отдельный предмет изучается в 37 школах (5 984 ребенка), а болгарский язык –

в 30 школах (7 925 детей). Закон предусматривает государственное дошкольное, школьное и прочее образование на языке меньшинства при наличии «достаточного спроса» среди национальных меньшинств. Наглядным примером служит ситуация с украинцами и болгарами.

***Право молдавских/болгарских/украинских/гагаузских детей учиться на родном языке; ассимиляция в Приднестровском регионе***

У молдавских детей ограничен доступ к обучению на родном языке на кириллице и латинице. В большинстве приднестровских школ 82% учебной программы преподается на русском языке. Только в 20% школ данного региона дети могут учиться на родном языке. В Тирасполе из 29 школ всего одна школа с преподаванием на румынском языке и одна школа с преподаванием на румынском языке на кириллице, хотя пропорционально населению таких учебных учреждений должно быть около 5–6. Украинские дети могут учиться только в двух школах с преподаванием на украинском языке, что составляет всего 1% системы начального образования Приднестровья. В 2009 г. в Приднестровье было 6 лицеев и 15 колледжей, в которых числилось 8 606 детей; в 93,6% образовательных учреждений языком обучения был русский. Только 3,7% учеников лицеев и 4,2% учащихся колледжей учились на «молдавском языке» с использованием кириллицы. Учебники преимущественно составлены на русском языке. Лишь небольшая их часть была переведена на молдавский язык, основанный на кириллическом алфавите.

**Религия**

(отказ в регистрации, препятствие проведению служб, публичное притеснение)

Приверженцы других религий, составляющие менее 10% населения, включают католиков, баптистов, пятидесятников, адвентистов седьмого дня, мусульман, свидетелей Иеговы, последователей Бахаи, иудеев, членов Церкви Объединения, молокан (русская группа), мессианских иудеев, лютеран, пресвитериан и группы евангельских христиан.

***Право исламских групп на вероисповедание, регистрацию; притеснение со стороны полиции; стигматизация в обществе***

Неправославные религиозные сообщества, в том числе сообщество мусульман, составляют менее 7%. Активные верующие насчитывают около 25%. Сообщество мусульман включает 20 000–30 000 человек. По словам представителей исламского сообщества, в Молдове око-

ло 30 000 мусульман, хотя, согласно переписи 2004 г., их всего 1 667 человек. По их утверждениям, им отказывают в регистрации на протяжении десяти лет. Отказ в регистрации был отменен Апелляционным судом, однако Верховный суд поддержал решение Правительства об отказе в регистрации. Мусульманам также отказывают в выделении отдельных участков на кладбищах, поэтому они вынуждены покупать по два земельных участка на кладбищах, чтобы хоронить умерших лицом к Каабе, а не с ориентацией тела по оси восток–запад, как принято в православных захоронениях. Мусульмане могут покупать участки как частные лица.

***Неправославные христиане (постройка храма для вероисповедания, свободное распространение веры) и другие группы (публичные проявления)***

Свидетели Иеговы сообщают о многочисленных ситуациях, связанных с ограничением их деятельности, включая восемь случаев судебного преследования за отказ проходить воинскую службу в Приднестровье.

Во время празднования Хануки группа демонстрантов под руководством православных священников совершила акт вандализма и демонтировала менору, официально установленную в центральном парке Кишинева. Группа воздвигла на месте меноры крест, перенесла части меноры в другой участок парка и разбросала их у подножия памятника Штефану Великому. Работники прокуратуры не нашли состава насильственного преступления, но оштрафовали священника на максимальную сумму, предусмотренную законом.

Мероприятие «Библейский концерт» адвентистов седьмого дня, запланированное к проведению на главной площади Кишинева, было встречено протестами и угрозами со стороны православных священников и возглавляемых ими людей. Чтобы избежать столкновений, организаторы перенесли концерт в пригородную Церковь адвентистов седьмого дня, где он и состоялся без каких-либо происшествий.

Были запланированы два выступления коллектива «Shen Yun Performing Arts», представляющего Китай через музыку и танцы и рассказывающего о ненадлежащем отношении китайского правительства к движению Фалуньгун. По имеющимся сообщениям, театр отменил оба запланированных выступления из-за давления со стороны Правительства.

### **Сельская местность**

(доступ к инфраструктуре, трудоустройству, образованию)

#### **Низкое качество образования для детей**

В 2008 г. доля детей в возрасте 3–6 лет в дошкольных учреждениях составила 74,4% по сравнению с 44,1% в 2000 г., что близко к 75%, запланированным на 2015 г. Дети из сельской местности, хотя и числятся на учете в детских садах, на практике в холодное время года находятся дома, поскольку их родители из соображений экономии предпочитают держать детей дома в то время, когда они не заняты сельскохозяйственными работами. По этой причине около 1/3 городских и более половины сельских детей дошкольного возраста не посещают дошкольные учреждения. Исследования, проведенные в сельской местности, показали, что под давлением со стороны школы и властей родители время от времени отправляют своих детей в школы, однако случаи непосещения остаются частыми.

### **Гендер**

(стигматизация, трудоустройство, уровень оплаты)

#### **Женщины остаются объектами стереотипов в отношении их роли в обществе, будучи недостаточно представленными в политических партиях и процессах принятия решений**

В 2009 г. членами Парламента было чуть более 20% женщин, а в 2010 г. уже 30%, но при этом все они располагаются в конце партийных списков. За последние два года представительство женщин в Кабинете министров значительно снизилось по сравнению с прежними 22%. Женщины составляют половину трудоустроенного населения страны. В целом, женщинам платят на 30% меньше, чем мужчинам, особенно в государственном секторе.

#### **Разрыв в уровне заработной платы между женщинами и мужчинами**

Отмечаются неравные доходы женщин и мужчин, а также объемы домашней неоплачиваемой работы. Различия в зарплате женщин и мужчин за последние годы сократились, и в 2009 г. средняя зарплата женщины составляла 76,4% от средней зарплаты мужчины. Разрыв сохраняется, потому что женщины, в большинстве случаев, либо работают в низкооплачиваемом секторе (на работах, традиционно считающихся женскими) – в сфере образо-

вания, здравоохранения или обслуживания, либо занимают низкооплачиваемые должности. В сельской местности женщины в основном работают в сфере обслуживания, в сельском хозяйстве или на неруководящих административных должностях. Необходимо отметить, что хотя мужчины чаще, чем женщины, заняты в сфере оплачиваемых сельскохозяйственных работ (52,5% и 47,5% соответственно), больше женщин, чем мужчин, участвует в сельскохозяйственных работах на безвозмездной основе (57% и 43% на 2006 г.). Доля женщин выше в деятельности с низкой производительностью, приносящей незначительную прибыль, часто обеспечивающую лишь потребности домохозяйства в продуктах растительного и животного происхождения. Результатом этих и других факторов является значительная разница между зарплатами мужчин и женщин.

#### **ЛГБТ подвергаются стигматизации, преследуются полицией, им отказывается в осуществлении свободы собраний**

Лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры (ЛГБТ) сталкиваются с юридическими проблемами и с нарушениями прав человека в отношении свободы собраний – в проведении гей-парадов. На протяжении последних трех лет местные городские власти запрещали проводить ЛГБТ демонстрации. Политики нередко делают враждебные гомофобные заявления, регулярно подвергая лесбиянок и геев дискриминации. Были зарегистрированы случаи насилия по отношению к сообществу лесбиянок и геев. Отношение полиции к ЛГБТ по-прежнему вызывает беспокойство в связи с тем, что, по данным специализированных организаций и сообщениям СМИ, были зарегистрированы случаи притеснения ЛГБТ. Некоторые религиозные группы с ненавистью и враждебностью публично высказываются против ЛГБТ и организаций, защищающих их права. Социологическое исследование 2008 г. показало, что часть общества (около 41%) проявляет нетерпимость по отношению к ЛГБТ.

#### **Домашнее насилие в отношении женщин**

В Молдове каждая четвертая женщина в возрасте от 16 до 35 лет страдает от домашнего насилия. По данным Министерства внутренних дел, в 2008–2009 гг. было зарегистрировано 47 убийств, совершенных в семье. Около 20% опрошенных женщин сообщили о случаях домашнего насилия. В этих ситуациях главным агрессором был муж (69%), реже – отец/отчим и мать/мачеха. Опрос также показал, что многодетные матери чаще становятся жертвами насилия. Ситуация в Приднестровье изучена

меньше, и мы основываемся на информации, полученной от гражданского общества региона.

### **Торговля людьми в целях сексуальной эксплуатации**

В начале 2000-х гг. Молдова стала основным источником торговли людьми в Юго-Восточной Европе. Объектами торговли становились преимущественно девушки и женщины, 14% из которых были моложе 18 лет и более половины в возрасте от 19–24 лет. Точных цифр в отношении такого явления, как торговля людьми, не существует, поскольку многие жертвы не выявляются ни в странах назначения, ни в Молдове, что связано с меняющимися схемами торговли, страхом стать объектом стигматизации, низким уровнем самоуважения и недоверием к правоохранительным органам. В период с 2000 по 2008 гг. общее число лиц, которым была оказана помощь, составляло 5 183 человека, среди которых 2 443 жертвы торговли людьми, 1 016 детей – жертв торговли людьми, 50 мигрантов без средств к существованию и 1 674 человека из группы риска.

Основными видами эксплуатации были: сексуальная (85,5%), трудовая (6,5%) и попрошайничество (3,1%). Основные страны назначения – Турция (31%), Россия (22,8%), Молдова (20,2%), Объединенные Арабские Эмираты (5,7%) и Кипр (4,4%). Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что, по крайней мере, 70% жертв торговли людьми были из «бедных» или «очень бедных» семей, для 65% причиной бегства за границу стала безработица, а 70–95% жертв страдали от домашнего насилия до того, как подверглись торговле людьми. По данным МОМ, 80% молдавских девушек и женщин продолжали быть объектами домашнего насилия по возвращении домой, так же как и до того, как стали жертвами торговли людьми. Другой проблемой является внутренняя торговля людьми в Молдове, в частности из Приднестровского региона. Торговля людьми – это явление, затрагивающее детей и юношей. Масштаб данного явления еще предстоит оценить, несмотря на общественные предрассудки, существующие на уровне населенных пунктов, по отношению к этим группам, что усложняет их реинтеграцию в общество.

### **Люди, живущие с ВИЧ/СПИДом**

В Молдове зафиксировано около 9 000 случаев заболевания ВИЧ. В период с 1987 по 2008 гг. из зарегистрированных в стране 4 996 носителей ВИЧ/СПИДа 3 461 человек был из Приднестровья. К концу 2009 г. число людей, живущих с ВИЧ/СПИДом в Молдове, достигло 5 625 человек,

что примерно в 5 раз больше, чем в 2000 г. По сравнению с общими показателями заболеваемости ВИЧ/СПИДом, в 2008 г. количество больных в возрасте 15–24 лет снизилось. При этом ВИЧ продолжает наиболее сильно затрагивать молодых людей и людей детородного возраста. Более того, проявилась тенденция к «феминизации» инфекции: в то время как в начале вспышки заболевания большинство ВИЧ-положительных людей (84%) были мужчины, в последние годы женщины внесли повышенную долю в увеличение числа инфицированных. За период с 2003 по 2007 гг. доля беременных женщин, прошедших тестирование на ВИЧ, выросла с 96% до 99,4%, а показатель инфицированности в этой группе продолжает расти: в 2005 г. – 0,1%, в 2006 г. – 0,21%, в 2007 г. – 0,23%.

### **Занятость**

(жилищные условия и недостаточный доступ к рынкам сбыта): сельские домохозяйства и предприниматели сельскохозяйственного сектора

Фермеры и работники сельского хозяйства находятся в группе риска экономического исключения, так как их прибыль зависит от погодных условий и доступа к рынкам сбыта. В 2009 г. средняя номинальная заработная плата работника, занятого в отраслях национальной экономики, составляла 2747,6 лея, а наименьший уровень заработной платы был зафиксирован в сельскохозяйственном секторе (1468,2 лея). Около 45% населения в 2008 г. ощутили дефицит сельскохозяйственного производства. Наиболее уязвимыми в этом случае были люди, занимающиеся сельским хозяйством (26,4%). В 2008 г. опрос по бюджетам домохозяйств показал, что семьи, где основным источником доходов были собственные сельскохозяйственные угодья, входили в группу самого высокого риска абсолютной бедности (36,9%). В 2009 г. доля таких хозяйств увеличилась до 47%. Это значит, что главным фактором повышения уровня бедности в селах в 2008 г. было истощение запасов зерна к концу 2007 года. Другим фактором, повлиявшим на уровень жизни в сельской местности, стало сокращение прибыли от сельскохозяйственного производства в результате снижения цен. Статистика показывает, что в 2008 г. цены на фрукты снизились на 10%, а на овощи – на 25%. В итоге наивысший уровень бедности был зафиксирован среди работников сельскохозяйственного сектора (42,8%) и людей, работающих на собственных сельскохозяйственных угодьях (36,9%), при увеличении уровня бедности в 2009 г. до 48,1% и 47,0% для этих групп, соответственно.





# Свидетельства и рекомендации

*в отношении уязвимых групп со  
стороны международных организаций*

## Свидетельства и рекомендации в отношении уязвимых групп со стороны международных организаций

### По критерию доходов

#### ***Бедность, бедные домохозяйства***

Наблюдается феминизация бедности, особенно среди уязвимым групп женщин, таких как сельские женщины, одинокие женщины во главе домохозяйства, женщины, принадлежащие к этническим меньшинствам, особенно женщины-ромы, женщины с ограниченными возможностями и пожилые женщины. Разрабатываемые политики должны быть направлены на улучшение экономического положения этих женщин.

Существующие направления политики не рассматривают конкретно детскую бедность, и этот тип бедности является маловажным стратегическим приоритетом. Особое беспокойство вызывает то, что бюджетные средства, предусмотренные для детей, особенно для тех, которые проживают в сельской местности, недостаточны и часто не соответствуют выявленным потребностям.

### Возраст

#### ***Безработица и молодежь***

Вызывает беспокойство высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи, женщин и ромов, отсутствие возможностей трудоустройства и низкий уровень оплаты, что стало причиной массовой эмиграции людей трудоспособного возраста, большинство из которых работает за границей нелегально, без социальной и правовой защиты.

Молдове было рекомендовано консолидировать свои усилия по сокращению числа институционализированных детей, в том числе путем усиления мер по поддержке семьи и развития альтернативных форм семейного воспитания. Правительство должно обеспечить институционализированным детям, также как и остальным детям, лишенным своего естественного окружения, возможность расти в атмосфере эмоциональной и материальной безопасности.

#### ***Дети – социальные сироты***

Большое количество детей затронуто миграцией одного или обоих родителей, ищущих лучшие возможности трудоустройства за границей. Отрицательные последствия этой миграции сказываются на детях.

Особое беспокойство вызывает то, что дети, оставшиеся на попечении опекунов, замещающих им родителей,

не всегда получают моральную поддержку и помощь в обучении, в которой они нуждаются, ими пренебрегают, их вынуждают брать на себя обязанности взрослых, и они более подвержены эксплуатации и детской преступности. Центральные и местные органы государственной власти пока не выделяют средств на программы подготовки родителей из уязвимых семей и не внедряют их. Вызывает беспокойство большое количество институционализированных детей, особенно детей с незначительными умственными ограничениями, детей, оставленных на попечение родственников или других людей, пока их родители находятся за границей в поисках работы, и подвергающихся, таким образом, риску насилия и пренебрежительного отношения.

Рекомендации предусматривают финансовую поддержку уязвимых семей, проведение всеобъемлющего исследования по выявлению областей, в которых семьи особенно уязвимы, внедрение соответствующих корректирующих стратегий, выделение необходимых средств и расширение социальных услуг на местном уровне посредством введения программы по обучению родителей. Необходимо снизить влияние миграции на благосостояние детей, пострадавших от нее, в особенности путем оказания поддержки на местном уровне, обучения воспитателей и улучшения социальной и психологической поддержки пострадавшим детям.

#### ***Дети из сельской местности и школьное образование***

Вызывает беспокойство высокий уровень непосещения школы и выбытия из начальных и средних школ. Главной причиной непосещения является крайняя бедность родителей, а также отсутствие дошкольного образования.

Рекомендуется более сбалансированное распределение ресурсов по регионам страны и приоритетное выделение бюджетных средств на обеспечение прав детей, включая тех, кто относится к экономически уязвимым группам. Необходимо гарантировать то, что дети не будут лишены возможности посещать школу по причине бедности их семей, а также создавать новые учреждения дошкольного образования.

#### ***Торговля людьми***

Молдова продолжает оставаться страной происхождения и транзита в торговле людьми, в особенности женщинами и детьми.

Рекомендуется объединить усилия по преследованию преступников и защите жертв торговли людьми, расширить ряд внедряемых мер по оказанию помощи в социальной реинтеграции жертв и обеспечить реальный доступ к медицинской помощи и консультациям.

В борьбе с торговлей людьми необходимо обеспечивать эффективное применение законодательства и реализацию программ, направленных на борьбу с торговлей людьми, повышать осведомленность о данной проблеме, а также обучать правоохранительные органы и другие соответствующие группы.

Рекомендации, сформулированные специализированными международными организациями в этой части, направлены на улучшение возможностей трудоустройства и оказание помощи женщинам, живущим в бедности, путем устранения основополагающих причин, в частности экономической незащищенности женщин. Кроме того, должны быть приняты дополнительные меры по улучшению социально-экономического положения женщин, особенно в сельской местности, таким образом, чтобы исключить их уязвимость к риску стать жертвой торговли людьми. Также необходимо создавать услуги по реабилитации и реинтеграции жертв торговли людьми.

## **Языковая/этническая принадлежность**

### ***Ромы в селах***

Ромы продолжают страдать от жесткой дискриминации, особенно в сельской местности. Условия их жизни очень различаются в зависимости от региона проживания. Если некоторые семьи живут в хороших условиях, например, в районе города Сорока и населенного пункта Отачь, то другие семьи, по имеющимся данным, живут в условиях крайней нищеты и изоляции от общества, в частности в деревнях.

Ромы продолжают быть социально и экономически маргинализированными, с ограниченным доступом к социальным услугам, таким как здравоохранение, трудоустройство, образование и жилье. Беспокойство вызывает дискриминационное отношение в обществе к ромам, кроме всего прочего, и путем их фактического исключения из общественной жизни. Большинство ромов вынуждены преодолевать многочисленные трудности, что приводит к маргинализации сообщества ромов в Молдове. Многие из них продолжают жить в чрезвычайно сложных условиях.

Дети ромов по-прежнему страдают от дискриминационного отношения и ограниченного доступа к образова-

нию, здравоохранению и надлежащим условиям жизни. Их семьи не имеют равного доступа к медицинским услугам, предоставляемым Национальной системой медицинского страхования, созданной для оказания помощи детям из бедных семей и семей с особыми нуждами.

Дискриминация в отношении ромов приводит к неравенству возможностей в разных областях, таких как доступ к трудоустройству, жилью, медицинской помощи, образованию, а также к земле по итогам прошедшей приватизации. Ромы страдают от недостатка доступа к информации, в том числе информации об их правах, и доступа к правосудию. До сих пор сообщается о случаях нерегистрации детей ромов при рождении по различным причинам, начиная от отсутствия средств на покрытие сборов за позднюю регистрацию рождения ребенка и заканчивая тем, что семья работает за границей. Результатом отсутствия регистрации является невозможность получения удостоверения личности, что ведет к серьезным последствиям для этих людей. Это может, в частности, приводить к их исключению из системы медицинской и социальной защиты.

Многие ромы продолжают жить в изолированных поселениях в неудовлетворительных условиях и в условиях крайней нищеты, с низким показателем участия в образовательной системе. Ограниченным остается и их участие в общественной жизни. Ромы часто сталкиваются с нетерпимостью, время от времени подпитываемой СМИ, а также с оскорблениями и актами агрессии по этническому признаку.

Несмотря на малое количество зарегистрированных жалоб, ромы продолжают оставаться жертвами стереотипов, нетерпимости, а иногда оскорблений и агрессивных действий, связанных с их этнической принадлежностью. По имеющейся информации, СМИ играют определенную роль в подпитывании негативного климата в отношении ромов среди населения. Некоторые статьи в прессе закрепляют предрассудки и стереотипы по отношению к ромам, хотя есть и другие сообщения в СМИ, которые пытаются привлечь внимание общественности к проблемам ромов в позитивном свете.

Необходимы меры по обеспечению равноправия ромов с другими социальными группами, в том числе те, которые направлены на вовлечение и интеграцию ромов в общество в целом, на эффективное применение запрета на расовую дискриминацию, а также на повышение осведомленности общественности. Необходимы шаги для продвижения более широкого представительства ро-

мов на всех уровнях, меры по оказанию помощи членам сообщества ромов в трудоустройстве, в сопровождении мер по запрещению какой-либо дискриминации со стороны работодателей, которые отказываются принимать на работу ромов по причине их этнического происхождения. В первоочередном порядке должны быть приняты меры по повышению осведомленности ромов об их правах и улучшению их доступа к правосудию, также как и меры по быстрому и эффективному устранению проблемы, связанной с отсутствием удостоверяющих личность документов среди ромов. Необходимо гарантировать выделение средств по обеспечению социального жилья для неблагополучных и уязвимых групп, в том числе ромов.

### **Школьное образование**

В сообществе ромов преобладает крайняя нищета, вызванная отсутствием образования и практических навыков. Крайне неблагоприятные условия жизни некоторых семей ромов делают для них невозможной отправку детей в школу, покупку необходимых школьных принадлежностей, одежды, еды, предоставление средств на дорогу.

Некоторые проблемы, в частности пропуски и выбытие из школы, в некоторых случаях связаны с тем, что многие семьи ромов работают за границей и мигрируют туда вместе со своими детьми. Однако особую обеспокоенность вызывает информация о том, что в некоторых населенных пунктах (например, с. Скиноаса) дети ромов официально зачислены в школу, но, в реальности, они ее не посещают и при этом не предпринимается достаточных усилий для того, чтобы обеспечить их посещение. Ситуация, связанная с отсутствием возможности изучения языка романи в школах и весьма ограниченная возможность обучения на языках меньшинств (кроме русского), вызывает сожаление. Сообщается о низкой посещаемости и высоком уровне покидания школы среди детей ромов, а также о том, что всего лишь несколько студентов ромов получили государственную стипендию для получения высшего образования. Также ни один ром не был принят на учебу в рамках 15% квоты из общего числа мест в высших учебных заведениях. Среди преподавателей и родителей неромов часто распространены расово-этнические стереотипы и предрассудки, негативно влияющие на желание детей ромов посещать общеобразовательные школы. Существует проблема фактической школьной сегрегации: есть школы, находящиеся в деревнях ромов, в которых учатся в основном или только дети ромов.

Необходимо обеспечить зачисление детей ромов в школы и их интеграцию в образовательную систему. Сюда относятся подготовительные классы, которые должны облегчить доступ детей ромов в первый класс начальной школы, а также другие различные виды их поддержки в школах и в рамках внеклассных мероприятий. Подтверждено, что такие мероприятия дают положительные результаты на местах.

Таким образом, основными проблемами ромов, связанными с образовательной системой, являются: низкий уровень зачисления в образовательные учреждения (только 70% детей ромов посещают учреждения начального образования), высокая частотность прерывания обучения, особенно среди девочек, намного более низкий уровень успеваемости и грамотности среди ромов, чем среди остального населения.

**Государственная политика** должна быть направлена на предоставление финансовой помощи семьям ромов для покрытия стоимости учебников, транспортных расходов и других дополнительных затрат, связанных с процессом обучения, на проведение дополнительных уроков по изучению молдавского языка для детей ромов, на удовлетворение потребностей учеников-ромов, чьи родители работают на сезонных работах за границей, на включение в образовательную программу курсов изучения языка и культуры ромов, а также на продолжение и увеличение усилий, предпринимаемых для повышения осведомленности среди семей ромов о важности образования, в том числе дошкольного. Также рекомендуется в полной мере использовать всевозможные образовательные схемы и квоты для повышения включения ромов в систему высшего образования, для преодоления негативного общественного отношения и стереотипов по отношению к ромам и представителям других этнических меньшинств, для повышения усилий по борьбе с предрассудками, в том числе среди государственных служащих, по отношению к ромам и представителям других этнических меньшинств, для повышения и продвижения терпимости и поощрения межкультурного диалога между различными этническими группами.

### **Представительство**

Ромы не представлены в Парламенте, и, за исключением полиции, не существует квот для принятия ромов на государственную службу, несмотря на право национальных меньшинств на «приблизительно пропорциональное представительство» в исполнительной и судебной системах. Необходимо принять специальные

меры, такие как законодательно закреплённые показатели представительства на выборных должностях и на государственной службе, специальные программы обучения, направленные на обеспечение «приблизительно пропорционального представительства» ромов и других меньшинств, не представленных в Парламенте и на государственной службе, в том числе на высших должностях в судебной системе. Необходимо активизировать усилия по подготовке безработных ромов к трудоустройству, в том числе посредством программ специальной целевой подготовки, переподготовки и языковых курсов, а также путем создания благоприятных условий для инвестиций и частного предпринимательства среди ромов, в том числе за счет инфраструктурных мер и кредитования малого бизнеса.

### **Образование на языках меньшинств в целях социальной интеграции**

Изучение языков меньшинств по-прежнему проводится лишь в школах, в которых языком обучения является русский язык. Как следствие, люди, принадлежащие к национальным меньшинствам, часто плохо знают государственный язык (который является для них третьим языком), несмотря на то, что преподавание государственного языка является обязательным для всех школ. Усилилась тенденция относить некоторых людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, к русскоговорящему меньшинству и, таким образом, игнорировать их самобытность. В Молдове проживает значительное количество украинцев, однако большая часть преподавания для них проводится на русском языке. Как следствие, школьники, принадлежащие к украинскому меньшинству, не всегда имеют доступ к изучению украинского языка. По имеющимся сообщениям, преподавание языков меньшинств в дошкольных учреждениях также недостаточно. Мы приветствуем развитие «экспериментальных школ», в которых часть преподавания ведется на языках меньшинств (пока на украинском и болгарском языках) и продвигается мультилингвизм. Вызывает сожаление, что возможность изучать гагаузский язык ограничена, а язык романи не преподается вовсе.

По имеющимся сообщениям, украинский, гагаузский и болгарский языки и культура преподаются в качестве отдельных предметов в ограниченном количестве школ, в которых языком обучения является русский. Украинский или болгарский языки являются языками обучения лишь в определенных классах в нескольких экспериментальных школах. Школ, где преподавалась бы ромская, азербайджанская или татарская культура и язык, нет, а уро-

вень преподавания молдавского языка для этнических меньшинств остается неудовлетворительным.

Поскольку преподавание государственного языка для людей, принадлежащих к этническим меньшинствам, остается неудовлетворительным, это снижает их возможность эффективного участия в государственной и общественно-экономической жизни. В школах, в которых преподавание частично ведется на неродном языке, к концу обучения ученики не достигают достаточного уровня владения молдавским языком, что подрывает возможности их доступа к государственному и частному секторам трудоустройства. Преподавание на языках меньшинств затруднено из-за нехватки средств, в частности на учебники и соответствующую подготовку преподавателей.

Языковая интеграция людей, принадлежащих к этническим меньшинствам, является существенной проблемой, так как они в недостаточной мере владеют государственным языком. Содействие обучению государственному языку идет рука об руку с мерами по защите и развитию языков и культур этнических меньшинств. С интересом отмечаем, что в Тараклийском (болгарском) государственном университете сейчас проходит обучение около 300 студентов, в том числе в области истории, языка и культуры болгарского меньшинства.

Татарам сложно сохранять свой язык. Представители гагаузского меньшинства утверждают, что усилий, предпринимаемых для сохранения и продвижения гагаузского языка и культуры, недостаточно. Необходимо, чтобы этнические меньшинства, в том числе малочисленные группы, имели гарантированные возможности для сохранения и развития своего языка и культуры.

Потребности этнических меньшинств удовлетворяются недостаточно. Это касается как украинского меньшинства, так и малочисленных меньшинств. Не существует программ по продвижению языка меньшинств в сельской местности, где проживает существенное количество их представителей. Телевидение не транслирует программы на различных языках национальных меньшинств (украинском, гагаузском, болгарском, романи и русском).

Более того, следует проводить публичные дебаты, в частности посредством СМИ, на тему толерантности и межкультурного диалога, а также необходимо бороться с нетерпимостью и ненавистью, вовлекая людей, относящихся как к титульной нации, так и к меньшинствам.

Рекомендуется активизировать усилия по обеспечению надлежащих возможностей для детей меньшинств по-

лучать образование на их родном языке, также как и на молдавском, и/или изучать их язык и культуру на протяжении всего цикла обучения, в том числе посредством (а) расширения преподавания украинского, гагаузского и болгарского языков в школах, где языком обучения является государственный язык; (б) увеличения количества школ, где эти языки являлись бы языками преподавания; (в) введения языка малочисленных меньшинств в качестве отдельных предметов там, где на это есть достаточный спрос. Государство должно продолжать и наращивать свои усилия по улучшению качества преподавания государственного языка для детей этнических меньшинств. Необходимо продолжать запланированное присоединение к Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств и возможное ее применение к малочисленным меньшинствам.

Рекомендуется развивать систему многоязычного обучения, в том числе и на языках меньшинств. Необходимо сделать все возможное для существенного улучшения доступности и качества преподавания государственного языка, активизации усилий по продвижению межкультурного диалога и терпимости среди различных этнических групп в пределах своей юрисдикции с целью ликвидировать дискриминацию. Все молдавские граждане должны иметь возможность изучать молдавский язык на уровне, необходимом для интеграции в общество и для действительно равных возможностей; в то же время, не должны применяться никакие меры по ассимиляции, которые лишили бы этнические меньшинства возможности или способности использовать их родной язык.

Государственные служащие должны получить дополнительные знания в отношении языков меньшинств.

Также усиливается беспокойство в отношении нарушения прав детей на доступ к образованию на их родном языке самопровозглашенными властями Приднестровья, в результате чего последовало закрытие школ с преподаванием государственного языка на основе латинской графики.

## Религия

### *Группы религиозных меньшинств, в том числе иудеи*

Молдавское общество часто характеризуется как терпимое, однако некоторые аспекты, затронутые в данном отчете, показывают наличие проблемы общего понимания

того, что является расистским или нетолерантным заявлением или действием. Расизм воспринимается в Молдове как понятие, охватывающее только вопиющие случаи нарушения прав человека, такие как узаконенная государством сегрегация, апартеид или нацизм. Однако расизм и расовая дискриминация постоянно развиваются, затрагивая новые целевые группы, основываясь не только на расовой принадлежности, но и на цвете кожи, языке, религии, гражданстве и национальном или этническом происхождении, либо на комбинации этих признаков, и могут проявляться в повседневной жизни в менее четких, но от этого не менее вредоносных формах. Есть сообщения о случаях расистских высказываний в отношении иммигрантов из африканских и азиатских стран и о преследованиях мусульман со стороны полиции.

Стереотипы, предрассудки и иногда высказывания, разжигающие ненависть по отношению к иудеям и иностранцам, продолжают распространяться через СМИ, хотя в наблюдательных органах по СМИ не было зарегистрировано никаких жалоб по этому поводу. Имеются сообщения о распространении материалов и литературы, разжигающей ненависть, в частности, антисемитизм, и отчеты об осквернении еврейских захоронений.

Существующее законодательство редко применяется в отношении расовой ненависти и действий, основанных на расизме. Нетрадиционные религии, согласно поступившей информации, являются предметом проявления широкомасштабной нетерпимости. Также сообщается и об отдельных случаях антисемитизма, таких как высказывания, вызывающие ненависть, и осквернение иудейских памятников и захоронений.

Еврейская община обеспокоена случаями осквернения еврейских захоронений и надгробных плит, хотя сложно установить, попадают ли эти деяния под классификацию вандализма или антисемитизма.

Еврейское сообщество (это, однако, относится и к другим группам религиозных меньшинств) обеспокоено вопросом возврата религиозной собственности, конфискованной предыдущим режимом. Вызывает озабоченность общее отсутствие осведомленности о важности расистских преступлений, которое может привести к отказу от интерпретации расистских преступлений как таковых. Необходимо провести специальное обучение для всех, кто вовлечен в систему уголовного правосудия: полиции, прокуроров, судей, в целях повышения осведомленности официальных лиц о проблеме расизма, дискримина-

ции и нетерпимости и для обеспечения гарантии того, что в случае проявления расизма или дискриминации они будут действовать соответствующим образом. Из ряда источников поступают сообщения об актах расовой дискриминации в отношении иммигрантов из африканских и азиатских стран со стороны некоторых частных лиц, однако эти случаи не доходят до стадии судебных разбирательств.

На момент написания данного отчета, мусульманским организациям в Молдове не удавалось добиться признания ислама как религии. Им не позволяется эффективно осуществлять свое право на исповедание своей религии и создавать свои религиозные учреждения, организации и ассоциации. Мусульмане неоднократно просили выделить им отдельную территорию для захоронений. Полиция и другие представители власти иногда вмешиваются в религиозную деятельность религиозных групп на том основании, что данные группы не имеют регистрации, даже если для осуществления этой деятельности по закону им не требуется регистрация. Члены мусульманской общины подвергались неправомерному судебному преследованию за исповедание своей религии на частной территории, что, на самом деле, не предполагает получения регистрации. Они подвергаются преследованию со стороны части населения, представляющей большинство, либо со стороны членов мажоритарной церкви, особенно в сельской местности.

Представители мусульманского меньшинства жалуются на необоснованные и непропорциональные административные препятствия в регистрации их конфессии и на отказ властей вести с ними диалог на эту тему. Также мусульмане выражают недовольство в связи с частыми и необоснованными полицейскими рейдами в места их поклонения. Нарушения со стороны полиции, по всей видимости, систематически не расследуются и не санкционируются, как того требуют нормы в области прав человека, и в настоящее время независимого органа по наблюдению за действиями полиции и расследованию жалоб не существует.

Имеется непропорционально большое количество контролирующих органов, в том числе налоговых. Мусульмане сталкиваются также со сложностями при поиске помещения для отправления обрядов своей религии, в том числе из-за отсутствия официальной регистрации.

Данные Молдове рекомендации предполагают эффективное расследование действий, основанных на расо-

вых мотивах или антисемитизме, и, при необходимости, применение санкций. Властями должен проводиться систематический мониторинг этих действий. Должно быть принято всеобъемлющее антидискриминационное законодательство. Необходимо проводить решительные меры по борьбе со всеми формами нетерпимости, в том числе в СМИ и политической жизни, по продвижению взаимоуважения и взаимопонимания. Следует предпринять действия для облегчения регистрации этнических меньшинств, исповедующих ислам, таких как татары. Данные меньшинства должны иметь право на осуществление захоронений в соответствии со своей верой и предпочтениями.

Мусульманам, равно как и людям других конфессий, необходимо гарантировать возможность свободно проповедовать свою религию или веру и создавать религиозные учреждения, организации или ассоциации. Должны быть приняты меры по противостоянию всем формам дискриминации и продвижению взаимопонимания и уважения, в том числе уважения религиозного разнообразия, по предотвращению и борьбе с нетерпимостью и высказываниями политиков, призывающими к ненависти.

Необходимо внедрить программу обучения для людей, задействованных в системе уголовного правосудия: полиции, прокуроров и судей, в целях повышения осведомленности официальных лиц в вопросах расизма, дискриминации и нетерпимости. Требуются исчерпывающие дополнения к существующим положениям законодательства, запрещающие расовую дискриминацию, охватывающие все сферы жизни, такие как образование, доступ к жилью, общественным услугам и публичным местам, а также договорные отношения между людьми. Властям необходимо учредить всеобъемлющую и согласованную систему сбора данных с тем, чтобы оценить положение различных групп меньшинств в Молдове и определить степень распространения расизма и расовой дискриминации. В Молдове недостаточно продвигаются история и культура национальных меньшинств. Только дети, принадлежащие к национальным меньшинствам и обучающиеся в соответствующих школах, имеют возможность изучать историю и культуру различных национальных меньшинств, проживающих на территории Молдовы, таких как, например, украинцы, белорусы, гагаузы, ромы и евреи. Вопросы, связанные с правами человека, а именно принцип недискриминации и необходимости борьбы с расизмом и нетерпимостью, должны преподаваться на всех уровнях образования и в рамках всех дисциплин.

## Гендер

### **Дискриминация и проявления ненависти к ЛГБТ сообществу**

Дискриминация по признаку сексуальной ориентации широко распространена, вызывают обеспокоенность проявления насилия и ненависти в отношении гомосексуалов.

Необходимы меры, гарантирующие наказание преступлений, совершенных на почве ненависти, таких как акты нетерпимости, разжигания ненависти и призывы к насилию по признаку сексуальной ориентации. Необходимо продолжать обеспечивать строгое соблюдение существующих правовых и административных мер и неусыпно следить за их осуществлением. Программы обучения и административные акты должны нести в себе установку для сотрудников о том, что разжигание ненависти и призывы к насилию недопустимы и влекут за собой привлечение к ответственности. Должны быть приняты меры по борьбе с дискриминацией, основанной на сексуальной ориентации, в том числе посредством внедрения обучающих программ для сотрудников полиции и медицинских работников.

### **Гендерное неравенство**

Многие женщины Молдовы подвержены дискриминации по половому признаку. Помимо этого, некоторые категории женщин сталкиваются с дополнительными формами дискриминации, социального исключения и маргинализации на почве таких факторов, как расовая, этническая или религиозная принадлежность, ограниченные возможности и т. д. Однако даже такие формы дискриминации несут в себе гендерный элемент. Так, в 2006 г. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин выразил озабоченность по ряду проблем, в числе которых:

- растущая феминизация бедности, особенно среди уязвимых групп женщин, таких как сельские женщины, одинокие женщины во главе домохозяйства, женщины, принадлежащие к этническим меньшинствам, особенно женщины-ромы, женщины с ограниченными возможностями и пожилые женщины;
- повсеместность домашнего насилия и отсутствие закрепленных законодательством средств правовой защиты в этих случаях, широко распространенные патриархальные устои и глубоко укоренившиеся стереотипы в отношении роли и обязанностей женщин и мужчин в семье и обществе;

- ограниченность имеющихся статистических данных, систематизированных в зависимости от пола, этнической принадлежности и возраста, а также по городской и сельской местности.

Женщины представлены на рынке труда значительно меньше, чем мужчины, в результате чего образуется ощутимый разрыв в размере заработной платы между мужчинами и женщинами. Это проявление гендерного неравенства продолжает существовать, несмотря на Закон об оплате труда № 847 от 14 февраля 2002 г., который запрещает дискриминацию, основанную на половой принадлежности, при определении уровня оплаты труда.

Положение женщин на рынке труда характеризуется увеличением среди них безработицы, несмотря на высокий уровень их образования, большей долей женщин на низкооплачиваемых должностях в государственных учреждениях, таких как медицинские, социальные и образовательные, и разрывом между размерами окладов мужчин и женщин как в государственном, так и в частном секторе. Количество женщин на руководящих должностях в политической и общественной жизни остается низким, в том числе в Парламенте, в социальных службах и в судебной системе. Обеспокоенность также вызывает низкий уровень представительства женщин на руководящих должностях на дипломатической службе.

Рекомендуется установить конкретные цели и сроки для ускоренного достижения равного участия женщин в общественной и политической жизни на всех уровнях. Для развития страны и общества важна всесторонняя и равная представленность женщин на руководящих должностях всех уровней принятия решений. Необходимо обеспечить женщинам и мужчинам равный доступ к рынку труда и равную оплату за выполнение равного труда.

Следует обеспечить равенство возможностей для женщин и мужчин на рынке труда, в частности, посредством принятия специальных временных мер, усилий, направленных на ликвидацию профессиональной сегрегации по горизонтали и вертикали, уменьшения и полного устранения разрыва между зарплатой женщин и мужчин, в особенности за счет дополнительного повышения зарплат в государственных сферах, где работает больше женщин, а также гарантирования равной оплаты за равный труд.

### **Домашнее насилие в отношении женщин**

Вызывает обеспокоенность распространенность насилия, в том числе домашнего, в отношении женщин, недостаток обновленных данных (с разбивкой по половому

признаку) обо всех формах насилия в отношении женщин. Такое насилие остается широко распространенным явлением, существующее законодательство не определяет «домашнее насилие» как отдельное преступление. Также вызывают тревогу продолжающиеся случаи насилия, в том числе домашнего, в отношении детей и женщин и редкость случаев вмешательства со стороны судебных органов.

Еще одно тревожное явление – недостаток кризисных центров для жертв домашнего насилия. Последние не имеют доступа к незамедлительным мерам защиты и восстановления в правах, включая выдачу охранных ордеров, а также доступа к достаточному количеству безопасных убежищ и к юридической помощи. Для жертв домашнего насилия существует лишь небольшое число убежищ с ограниченной вместимостью. Также имеются сообщения о том, что в случаях домашнего насилия полиция вмешивается лишь тогда, когда оно приводит к серьезному ущербу для здоровья.

Действия властей должны быть направлены на создание дополнительных убежищ, предоставление бесплатных консультаций, принятие других необходимых мер по защите жертв. Необходимо проводить специализированные тренинги для сотрудников, работающих с подобными случаями, в том числе для полицейских, прокуроров, судей и социальных работников, делая особый акцент на гендерном аспекте домашнего насилия.

#### ***Люди, живущие с ВИЧ/СПИДом***

Существует обеспокоенность тем, что люди, инфицированные ВИЧ/СПИДом, подвергаются дискриминации и стигматизации, в том числе в сфере образования, трудоустройства, жилищных условий и медицинского об-

служивания, а также вызывают озабоченность участвовавшие случаи передачи ВИЧ/СПИДа половым путем и большое число женщин с анемией, что подтверждается имеющимися данными.

Было рекомендовано предпринять усилия по борьбе с распространением ВИЧ/СПИДа и других заболеваний, передающихся половым путем, в том числе посредством организации общественных информационных кампаний и введения полового воспитания в школьную программу сельских школ, гарантировать эффективную реализацию программ по предотвращению и пресечению употребления наркотиков, особенно среди подростков, и принять меры по искоренению стигматизации в отношении людей, живущих с ВИЧ/СПИДом. Среди других мер также было рекомендовано инициировать кампании по информированию о ВИЧ/СПИДе, снять запрет на усыновление детей с ВИЧ/СПИДом и отменить другие дискриминирующие законы и нормы в области ВИЧ/СПИДа.

#### ***Люди с ограниченными умственными возможностями***

Вызывает беспокойство процедура лечения пациентов психиатрических больниц, в том числе отсутствие правовых гарантий и плохие условия проживания в местах, где люди подвергаются принудительному лечению, а также отсутствие независимого мониторинга подобных мест ограничения свободы. Молдове было рекомендовано улучшить условия содержания пациентов в психиатрических учреждениях и гарантировать регулярное посещение независимыми наблюдателями всех мест, где люди с психическими проблемами находятся на принудительном лечении, с целью обеспечения надлежащих мер безопасности для защиты прав пациентов и развития альтернативных форм лечения.





Влияние  
децентрализации

## Влияние децентрализации

### **Текущий уровень децентрализации политики в различных секторах**

*Услуги в сфере доуниверситетского образования:* предоставляются школами (учредителями являются районные, местные власти), детскими садами. 70% финансирования поступает от центральных властей, оставшаяся часть – от местных властей. Косвенная поддержка оказывается местными и районными властями, в то время как вся методологическая поддержка осуществляется районными властями. Министерство образования утверждает учебную программу, содержание курсов и численность состава преподавателей, а 5% учебной программы остается на усмотрение местных властей.

*Социальная политика* проводится посредством трансферта денежных пособий и социальных услуг и утверждается Министерством труда, социальной защиты и семьи совместно с Министерством финансов. Право на получение денежных пособий определяется децентрализованными районными представительствами Национальной кассы социального страхования (НКСС), которые их и выплачивают. Исключением является программа социальной помощи (на основании Закона № 133 от 2009 г.), право на которую определяется социальными ассистентами мэрий, чья деятельность финансируется за счет средств государственного бюджета. Предоставление социальных услуг осуществляется социальными работниками на районном и местном уровнях, которые совместно финансируются местными и центральными властями.

*Медицинские услуги* обеспечиваются районными больницами (больницы учреждаются местными органами власти и аккредитуются специализированным центральным государственным агентством) и центрами семейных врачей. Около 95% финансирования поступает из центрального бюджета НКСС, а районные больницы управляют финансами для центров семейных врачей. Районные власти оплачивают ряд дополнительных расходов районных больниц. Районные эпидемиологические центры превентивной медицины финансируются непосредственно из государственного бюджета.

*Услуги полиции* предоставляются комиссариатами полиции, расположенными во всех городах и районах, а также полицейскими участками при каждой мэрии. Районная полиция и комиссариаты полиции на 70% финансируются из государственного бюджета, а оставшаяся часть покрывается за счет районных властей. Полиция подчиняется Министерству внутренних дел.

*Налоговая политика* осуществляется районными налоговыми властями (децентрализованными агентствами), а на местах – налоговыми сотрудниками на уровне мэрии, которые финансируются из средств последней. Районные власти и власти мэрии имеют ограниченное влияние на установление местных налогов. Компетенция местных властей в области налогообложения ограничивается установлением подоходного налога с физических и юридических лиц (ставка определяется ежегодным Законом о бюджете).

*Политика в области охраны окружающей среды* проводится агентством экологии, которое является децентрализованным агентством.

*Политика в области архитектуры и строительства* осуществляется совместно местными и районными властями. Разрешения выдаются мэрией, а проекты зданий утверждаются районным архитектурным подразделением, функционирующим при районных властях, при этом требуется получение ряда сертификатов децентрализованных агентств (санитарная инспекция, строительная инспекция и др.).

*Политика развития инфраструктуры и дорог* на уровне районов и населенных пунктов определяется районными властями и мэриями. Поддержание надлежащего состояния местных дорог входит в обязанности районных и местных властей.

*Политика в области правосудия* разрабатывается и осуществляется центральными органами власти. Местные органы власти не играют никакой роли в осуществлении данной политики.

Таблица предоставляемых услуг и политик на местном уровне:

| Услуга                                                | Степень децентрализации                                                                                                                                                                                                                                                        | Роль района, мэрии                                                                                                          | Вывод                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Доуниверситетское образование: школы, детские сады | Делегирование строго регулируемых поставок, финансирование и контроль со стороны правительства.                                                                                                                                                                                | Учреждают школы, детские сады, обеспечивают покрытие административных расходов, определяют 5% содержания учебной программы. | Возможны варианты дальнейшей децентрализации учебной программы, контроля. Ограниченный бюджет не позволяет продолжить децентрализацию. Ограниченные возможности (только элементы регулирования, ограниченные субсидии). Роль центральных органов власти является определяющей для результатов образовательных политик.                                                                                                                                                                                                                  |
| 2. Социальная сфера: денежные пособия, услуги         | Децентрализация определения права получения денежных пособий и их выдачи (за исключением оценки социальной помощи местными властями). Услуги делегируются, жестко регулируются и контролируются. Услуги предоставляются совместно за счет государственного и местного бюджета. | Местные власти поддерживают социальных работников мэрии (административные расходы), а также районные власти.                | Возможны варианты децентрализации дальнейшего регулирования социальных услуг и их контроля. Ограниченные финансовые средства и низкий административный потенциал управления денежными средствами делают невозможной реализацию Программ денежных пособий. Правомерность администрирования денежных средств может быть улучшена. Возможности ограничены, однако есть помещения, административные расходы и политическая поддержка. Роль центральных органов власти является определяющей в отношении политик социального благосостояния. |
| 3. Медицинское обслуживание                           | Децентрализация предоставления услуг.                                                                                                                                                                                                                                          | Районные власти являются учредителями районных больниц.                                                                     | Возможны варианты расширения поддержки накладных расходов и делегирующей роли районных властей, однако пока лучшим вариантом является приватизация и либерализация. Роль местных органов власти крайне ограничена. Центральные органы власти играют определяющую роль.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 4. Правоохранительные услуги                          | Децентрализация предоставления услуг.                                                                                                                                                                                                                                          | Мэрия покрывает административные расходы участковых полицейских.                                                            | Нет возможности расширения роли местных властей. Ключевая роль принадлежит центральным органам власти.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 5. Налоговые политики                                 | Централизованы. Типы и суммы местных налогов определяются на основании годового бюджета.                                                                                                                                                                                       | Районные власти собирают местные налоги, устанавливают освобождения от местных налогов.                                     | Вариантом решения может быть расширение налоговых баз для местных органов власти. Еще одной возможностью может стать передача активов местным властям, в том числе в целях налогообложения. Роль местных органов власти может повыситься и тем самым способствовать развитию политик в других областях, однако пока это достаточно сложно.                                                                                                                                                                                              |
| 6. Строительство, архитектура                         | Децентрализация регулирования.                                                                                                                                                                                                                                                 | Мэрия выдает разрешения на строительство.                                                                                   | Местные органы власти играют существенную роль в поддержании местных дорог в хорошем состоянии. Процесс развития инфраструктуры местными органами власти должен учитывать нужды уязвимых групп.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 7. Окружающая среда                                   | Децентрализованы.                                                                                                                                                                                                                                                              | Не играют роли.                                                                                                             | Отсутствие роли местных органов власти.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 8. Дороги, водоснабжение                              | Децентрализованы для местных дорог.                                                                                                                                                                                                                                            | Поддержание состояния местных дорог.                                                                                        | Ограниченная налоговая база затрудняет роль местных органов власти. Процесс развития инфраструктуры местными органами власти должен учитывать нужды уязвимых групп.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 9. Политики в области правосудия                      | Централизованы.                                                                                                                                                                                                                                                                | Отсутствие или идентификация через сбор информации или поддержку.                                                           | Существенная роль центральных органов власти.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

## Децентрализация и ее возможное влияние на уязвимые группы

Предполагающаяся децентрализация может изменить роль местных органов власти. Участие местных органов власти (районного уровня) в осуществлении политик может повыситься за счет делегирования или за счет реализации, основанной на большем налоговом потенциале. В то же время, делегирование, децентрализация в большинстве случаев означает больше ресурсов для организации и предоставления услуг.

Текущий проект *Стратегии децентрализации Правительства Республики Молдова* не дает четкого понимания планируемых действий по децентрализации для каждой из областей. Она включает в себя принципы и важные определения децентрализации, а также ключевые области, на которые распространяется ее сфера действия. Оценка возможного влияния стратегии децентрализации может быть осуществлена только тогда, когда будут определены конкретные положения планируемой децентрализации. Стратегия децентрализации может также предусматривать централизацию некоторых услуг, однако это является темой для другого исследования.

Изучение возможного влияния децентрализации на уязвимые группы отличается многоаспектностью. В целом, процесс децентрализации в основном предполагает разделение компетенций и совместное участие в управлении центральных и местных органов власти. Этот процесс не подразумевает полную децентрализацию. Некоторые ключевые положения децентрализации заключаются в следующем:

- 1) необходимо увеличить эффективность местных социальных услуг, улучшить методы управления или развить новые правила современной административной этики;
- 2) важными приоритетами реформирования являются повышение общественного участия, прозрачности деятельности муниципальных органов и установление прямого контакта с гражданами;
- 3) следует повысить профессионализм сотрудников местных органов самоуправления и муниципальных служб.

Процесс децентрализации в области образования в центрально-европейском контексте показал, что на местном уровне не хватает информации и навыков в области управления процессами, часто отсутствуют системы, подходы к оценке ситуации и мониторингу. Связи

между центральными и местными органами власти остаются формальными и не преобразуются в отношения сотрудничества, в процессе реорганизации отсутствует механизм поддержки. Центральные власти должны продолжать участвовать в этом процессе и обеспечивать постоянную регулятивную поддержку, а также проводить корректировку возможных перекосов.

Процесс децентрализации в области здравоохранения в европейском контексте демонстрирует тенденцию к все большему отступлению от основ концепции децентрализации, к рецентрализации важнейших функций финансирования, обеспечения качества и, с учетом необходимости развития по инновационному пути, введения более эффективных технологий. В итоге оказывается, что политика совмещения участия центральной и местной власти в предоставлении данных услуг является оптимальным подходом.

Децентрализация услуг, предназначенных для людей с ограниченными возможностями, показала, что данный процесс может вызывать глубокое чувство неопределенности и недоверия со стороны людей с ограниченными возможностями. На местном уровне рассматриваемый тип реформ для данного вида услуг потребует значительных инвестиций и долгосрочного участия центральных органов власти в целях создания системы ухода общинного типа.

В одном из исследований делается вывод о том, что в самых централизованных странах, где правительство строго контролирует бюджет и затраты, потребности местного населения в образовании, доступе к ресурсам и т. д. обеспечиваются ненадлежащим образом. В других источниках подчеркивается, что децентрализация сопряжена с проблемами для местных властей, воспринимается ими как неэффективный процесс, и они выполняют свои обязанности без должного энтузиазма вследствие того, что:

- a) местная администрация не всегда имеет возможность расширить свои существующие источники дохода;
- b) даже в случае увеличения доходов местных органов власти они страдают от отсутствия компетенций и полномочий по определению своих собственных источников доходов;
- в) у них отсутствуют сотрудники, способные управлять местным бюджетом;
- г) передача полномочий произошла без соответствующего механизма поддержки процесса;

- д) сохраняются предубеждения на местном уровне по отношению к некоторым группам населения и отсутствуют соответствующие инструменты решения этой проблемы.

Обеспечение адекватными ресурсами, вероятно, будет ключевой проблемой некоторых видов децентрализации, где от центральных органов власти потребуется оказание поддержки.

Исследование, проведенное с учетом местного контекста, установило, что децентрализация имеет как положительные, так и отрицательные последствия, а именно:

- 1) децентрализация усиливает местные предрассудки и маргинализацию местных уязвимых групп;

- 2) при отсутствии надлежащего регулирования децентрализация не обеспечивает более адекватного активного участия в сфере образования и почти не влияет на подотчетность;
- 3) если децентрализация в сфере предоставляемых социальных/медицинских услуг не дополняется участием центральных органов власти, прогресс может не быть достигнут,
- 4) местная администрация не может привлечь сотрудников соответствующей квалификации для предоставления услуг.

Данное исследование демонстрирует, что центральные органы власти должны быть готовы оказывать активное содействие местным властям в области предоставления услуг.



# Выводы

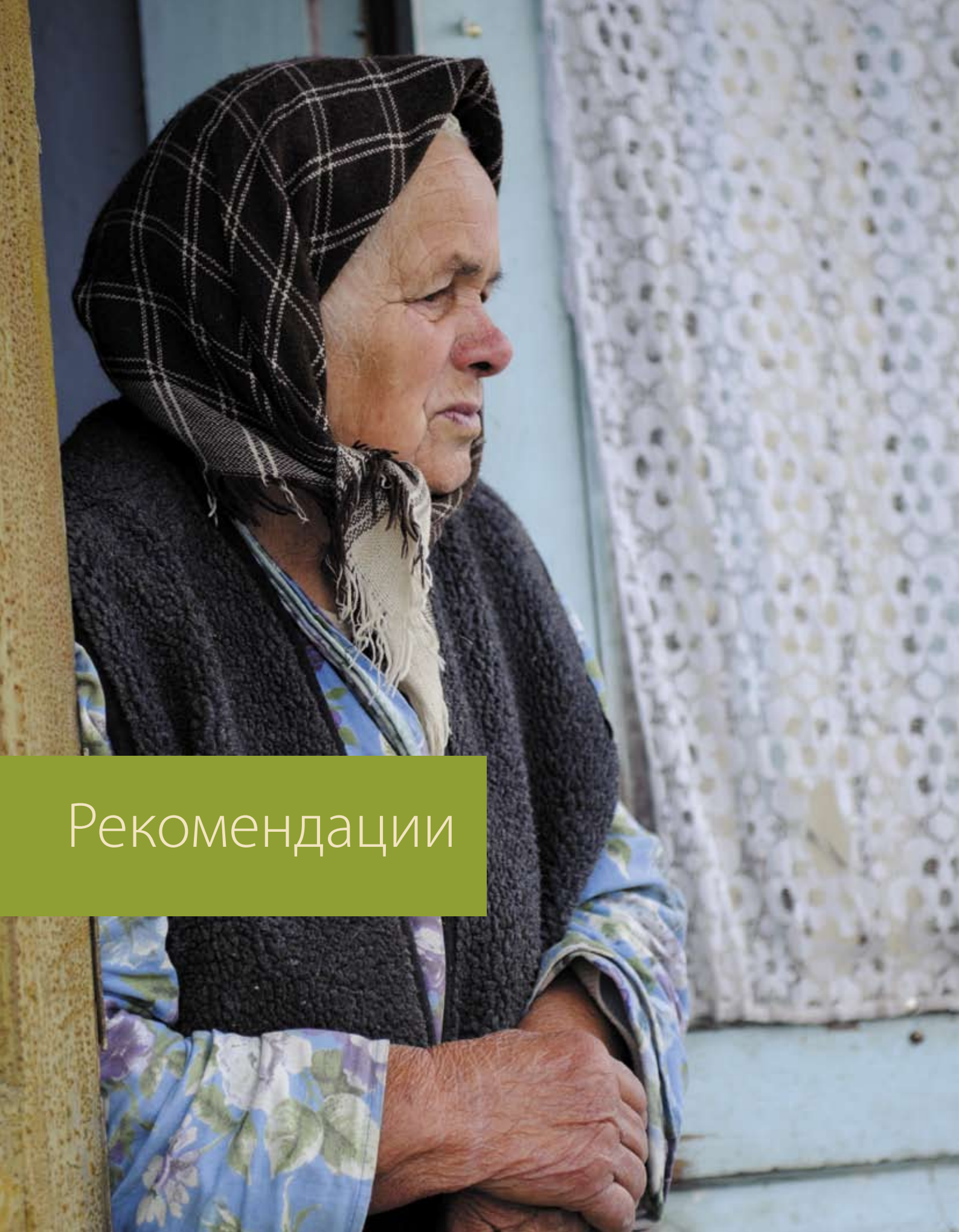


## Выводы

В нижеследующей таблице представлены возможные ситуации и их анализ. Конкретные детали возможного воздействия децентрализации сильно зависят от положения и от типа уязвимых групп. Рекомендуется провести анализ социального влияния для каждой группы в отдельности, основываясь на предложенных политиках децентрализации.

**Схема: Матрица оценки влияния децентрализации на права человека (возможные сценарии)**

| Лучшие предлагаемые варианты децентрализации                                                                                                                                                                                                                      | Влияние на уязвимые группы (в соответствии с указанными группами)                                                                                                                                                                                                                                            | Дополнительные меры (возможность улучшения уязвимого положения)                                                                                                                                                                                         | Вывод                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Медицинские услуги:</b> Либерализация первичной медицины проводится районными властями. Запуск программы здравоохранения осуществляется Министерством здравоохранения и НКМС с целью вовлечения семейных врачей.                                               | Бедность: а) пожилые люди, б) большие домохозяйства, в) дети. Возраст: а) пожилые люди, б) молодежь, в) дети. Ограниченные возможности: а) люди с ограниченными умственными возможностями, б) дети с ограниченными возможностями.                                                                            | Стимулирование НКМС путем достижения целевых показателей для услуг, предназначенных уязвимым группам. Правительственные целевые программы, направленные на эти уязвимые группы, при сотрудничестве с местными властями и при запуске программ НКМС.     | Децентрализация медицинских услуг маловероятна, однако предлагаемые меры окажут хорошее влияние на уязвимые группы.       |
| <b>Социальные услуги:</b> Предоставление и запуск услуг местными органами власти. Установление права на получение социальных услуг.                                                                                                                               | Бедность: а) пожилые люди, б) большие домохозяйства, в) дети. Возраст: а) пожилые люди, б) молодежь, в) дети. Ограниченные возможности: а) люди с ограниченными умственными возможностями, б) дети с ограниченными возможностями. Сельские регионы: а) дети школьного возраста, б) активная часть населения. | Правительственные программы по предоставлению финансирования местным властям для создания социальных услуг и снижения показателей уязвимости. Социальные ассистенты составляют картографию местного населения с указанием доли уязвимых групп.          | Социальная децентрализация возможна.                                                                                      |
| <b>Образовательные услуги:</b> Обеспечение образовательных услуг путем децентрализации сети школ. Частичная децентрализация учебного и языкового содержания.                                                                                                      | Сельские регионы: дети школьного возраста. Языковая/этническая принадлежность: а) ромы, б) болгары, в) украинцы, г) гагаузы, д) молдаване в Приднестровье. Ограниченные возможности: дети с ограниченными возможностями.                                                                                     | Правительство предоставляет средства финансирования и осуществляет регулятивный надзор их использования в целях продвижения интеграции и развития личности и самовосприятия. Подготовка картографии местного населения с указанием доли уязвимых групп. | Этот тип децентрализации кажется маловероятным, однако предложенные меры окажут положительное влияние на уязвимые группы. |
| <b>Правоохранительные услуги</b> Партнерство между местными властями и полицией. Правоохранительные услуги на уровне населенных пунктов доверена муниципальным властям. Правоохранительные услуги основаны на принципе справедливости и соблюдения прав человека. | Гендер: а) ЛГБТ, б) жертвы торговли людьми, домашнего насилия. Религия: а) мусульмане, б) неправославные христиане, в) иудеи.                                                                                                                                                                                | Разработка и принятие подробных правозащитных инструкций и правил по правоохранительным услугам. Подготовка картографии местного населения с указанием доли уязвимых групп.                                                                             | Предлагаемые меры являются маловероятными, однако окажут позитивное влияние на уязвимые группы.                           |



# Рекомендации

### Общие предложения

- 1) (участие/представительство) процесс выборов в местные советы должен предусматривать существование определенных пропорциональных квот (зарезервированных мест) для уязвимых групп (начиная от 5–7%);
- 2) (участие/представительство) невыборные должности государственной службы должны стать предметом программы действий по улучшению представительства уязвимых групп; в крайнем случае, должно быть назначено ответственное лицо, отстаивающее интересы уязвимых групп на добровольной или оплачиваемой основе;
- 3) (подотчетность/прозрачность) процесс разработки правительственных политик и решения региональных властей должны включать компонент анализа влияния на уязвимые группы (или, в более общем смысле, анализ влияния на соблюдение прав человека); решения центральных органов власти, затрагивающие местное население, должны оцениваться на предмет оказания влияния на уязвимые группы;
- 4) (подотчетность/прозрачность) решения местных органов власти, включая планирование и пересмотр территориальных границ в связи с использованием и эксплуатацией средств и ресурсов, должны публиковаться и быть доступными для изучения всеми заинтересованными лицами;
- 5) децентрализация определенного процента школьной программы (и ее языкового аспекта), местных школьных программ (до 30%) по решению местных и районных органов власти при софинансировании инноваций с центральными органами власти;
- 6) децентрализация установления права на получение социальных денежных пособий, с сохранением полномочий по установлению критериев за центральными органами власти;
- 7) введение квот для уязвимых групп на представительство и участие в местных советах, путем резервации мест (когда пропорциональное соотношение уязвимых групп достигает определенного процента, например 5–10%, и избирательный процесс не обеспечивает представительства уязвимых групп) или пропорционального представительства;
- 8) доступ местных органов власти к грантам и субсидиям центральных органов власти для создания местных общинных центров по обеспечению потребностей уязвимых групп;
- 9) возможность для местных властей первого уровня создавать центры семейных врачей и медицинские пункты за счет средств НКМС;
- 10) уточненные данные, разделенные по разным параметрам уязвимости, таким как территория, этническая принадлежность, возраст, пол, ограниченные возможности и т. д., должны использоваться в процессе формулирования, внедрения, мониторинга и оценки децентрализационной политики. Сведения о различных уязвимых группах могут собираться за счет каналов официальной статистики, различных административных каналов, в том числе Реестра домохозяйств (Национальное бюро статистики), социально-экономических показателей условий жизни в населенных пунктах и ИДМНП (Министерство экономики), базы данных по социальной помощи и помощи людям с ограниченными возможностями (Министерство труда, социальной защиты и семьи), а также посредством качественных исследований и выборочных внутренних количественных исследований, особенно при помощи исследования бюджетов домохозяйств, обзоров рынка труда и т. д. Потенциал Национального бюро статистики, ответственных министерств и органов местного самоуправления должен быть соответствующим образом усилен.

### Специальные предложения по уязвимым группам в контексте децентрализации

- 1) Ромы, проживающие в селах, подвержены многочисленным факторам уязвимости. Дети ромов страдают от неравного доступа к образованию, высокого уровня бедности, неравного доступа к медицинским услугам и отсутствия возможности культурного развития. Ромы из сел сталкиваются с безработицей и ограниченным доступом к государственным услугам:
  - децентрализация определенного процента языковой составляющей образовательных программ в сочетании с программами центральных органов власти. Ромы из сел больше других этнических групп и сообществ подвержены бедности;
  - децентрализация установления права на получение пособий по социальным программам снизит стоимость подготовки документов для ромов;
  - введение квоты для улучшения представительства ромов на выборных должностях (зарезер-

вированные места в количестве, превышающем определенный процент), создание органов самоуправления в некоторых областях.

- 2) Люди с тяжелыми формами ограниченности возможностей (особенно дети, подверженные многим факторам уязвимости, ведущим к их исключению из общества), бедность, стигматизация и доступ к общественным услугам:
  - децентрализация процесса принятия решений о введении института личных помощников, которые будут помогать детям интегрироваться в общеобразовательные школы, решение о доступности государственных средств софинансирования;
  - децентрализация установления права на получение пособий по социальным программам в целях снижения стоимости подготовки документов;
  - доступ местных органов власти к грантам и субсидиям центральных органов власти для создания местных общинных центров по обеспечению потребностей населения.
- 3) Этнические языковые меньшинства сталкиваются с уязвимостью в отношении доступа к интегрированному языковому обучению, с отсутствием знания государственного языка:
  - децентрализация определенного процента языковой составляющей образовательных программ согласно решению региональных властей в сочетании с правительственными Программами.
- 4) Пожилые люди сталкиваются с уязвимостью в отношении интеграции в общество, а некоторые живут в бедности:
  - децентрализация установления права на получение пособий по социальным программам в целях снижения стоимости подготовки документов;
  - поддержка создания социальных центров при софинансировании из бюджетов местных и центральных органов власти.
- 5) Дети и женщины, ставшие жертвами торговли людьми, становятся уязвимыми к бедности, стереотипам при реинтеграции и изолированию обществом и семьей:
  - помощь в создании социальных центров за счет совместных ресурсов местных и центральных органов власти в целях реинтеграции жертв в общество и информирования о последствиях.
- 6) Брошенные дети, сталкивающиеся с различными трудностями:
  - помощь в создании социальных центров за счет совместных ресурсов местных и центральных органов власти в целях оказания помощи в социальной интеграции и преодолении трудностей.
- 7) Женщины, сталкивающиеся с домашним насилием:
  - поддержка в создании центров временного содержания и оказание правовой помощи за счет совместных ресурсов местных и центральных органов власти для оказания помощи жертвам в преодолении трудностей и реинтеграции в общество.





## **О Совместной программе интегрированного местного развития (СПИМР)**

В 2010 году Правительство Республики Молдова, ПРООН и ООН Женщины начали реализацию Совместной программы интегрированного местного развития, финансируемой Правительством Швеции.

Целью Программы является оказание помощи Республике Молдова в предоставлении уязвимым группам из бедных сельской и городской местностей равных прав на получение выгод от социально-экономического развития с учетом гендерных особенностей посредством соответствующих региональных и местных политик органов местного самоуправления (ОМС).

Программа направлена на улучшение политики и правовой базы, на поддержку административной системы и процедур для эффективной передачи полномочий ОМС, децентрализации и повышения роли ОМС в принятии решений. Программа включает четыре компонента: Политическая поддержка и повышение информированности, Местное самоуправление и участие, Расширение возможностей сообществ, Приднестровье и Зона безопасности.

Для продвижения прав человека и равенства между мужчинами и женщинами все мероприятия Программы на районном и местном уровнях основаны на принципах подхода, базирующегося на защите прав человека, гендерного равенства, а также расширении прав и возможностей женщин.

Дом Организации Объединенных Наций  
ул. 31 августа 1989 г., 131  
MD-2012 Кишинэу  
Республика Молдова  
[www.un.md](http://www.un.md)