Приложение

**НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ**

**регионального развития на 2016–2020 годы**

**ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ**

*Политика регионального развития* – согласованная деятельность органов центрального и местного публичного управления, местных сообществ и неправительственных организаций, направленная на планирование и реализацию сбалансированного социально-экономического развития территорий;

*Национальная стратегия регионального развития* – основной документ планирования регионального развития, отражающий национальную политику в этой области и устанавливающий национальные механизмы такого развития;

*стратегия регионального развития* – документ, определяющий политику регионального развития на среднесрочный период, приоритеты и специальные меры по внедрению этой политики в рамках региона развития;

*секторальная региональная программа* – документ планирования инвестиций для долгосрочного развития инфраструктуры определенного сектора;

*территориальная сплоченность* – сбалансированное, последовательное и гармоничное развитие территории в плане социально-экономической деятельности, дотаций, доступности, состояния окружающей среды, справедливых условий жизни и труда для всех граждан независимо от места их нахождения;

*индекс депривации малых территорий* – каждый из комплексных показателей, демонстрирующих место, которое занимает населенный пункт, район, регион Республики Молдова в зависимости от уровня развития, достигнутого им в следующих областях: экономическая деятельность, образование, здравоохранение, демография, социальная защита, состояние окружающей среды, местные публичные финансы, дорожная инфраструктура, водоснабжение и системы канализации, энергетика и коммуникации;

*межкоммунальное сотрудничество* – объединение двух и более соседствующих населенных пунктов для совместного предоставления публичных услуг;

*полюс роста* – городской населенный пункт, отличающийся концентрацией населения, экономической, социальной и культурной деятельности, оказывающий воздействие на социально-экономическое положение региона и стимулирующий развитие соседних населенных пунктов;

*единая статистическая номенклатура территориальных единиц* – номенклатура, используемая для облегчения сбора, обработки и публикации гармонизированной региональной статистической информации в Европейском Союзе;

*показатель продукции* – показатель, характеризующий свойства продукции и оценивающий количество продукции или услуг в соответствии с поставленными задачами, которые решаются в процессе осуществления программы/подпрограммы;

*показатель результативности* – элемент, измеряющий результаты выполнения программы, ее воздействие либо ее качество. Показатель результата описывает степень реализации целей и задач программы;

*региональная конкурентоспособность –* способность административно-территориальной единицы обеспечивать на долгосрочной основе и в условиях конкуренции относительно высокий уровень дохода и занятости жителей.

**ВВЕДЕНИЕ**

В соответствии с законодательными положениями Национальная стратегия регионального развития (далее – *Стратегия*) – основной документ планирования регионального развития в Республике Молдова, определяющий на национальном уровне стратегическую базу для данной области и создающий национальные механизмы такого развития.

Настоящая Стратегия, являясь документом государственной политики, описывает и анализирует сложившуюся в области регионального развития ситуацию, определяет перспективы и стратегические цели регионального развития на период до 2020 года. Стратегия также определяет инструменты и механизмы для достижения намеченных целей и решения задач, формулирует возможные риски и прогнозирует ожидаемый эффект от реализации предусмотренных в ней мер.

Настоящая Стратегия разработана на основании положений действующего национального законодательства в области регионального развития, а также в областях, связанных с процессом регионального развития, а именно: Закона об утверждении Национальной стратегии развития «Молдова–2020» № 166 от 11 июля 2012 года; Закона о региональном развитии в Республике Молдова № 438-XVI от 28 декабря 2006 года; Закона об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012–2018 годы № 68 от 5 апреля 2012 года, национальных секторальных стратегий и других нормативных актов. При разработке настоящей Стратегии были также учтены положения главы 20 части IV «Региональное развитие, сотрудничество на трансграничном и региональном уровне» Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом, ратифицированного Парламентом Республики Молдова посредством Закона № 112 от 2 июля 2014 года, и Плана действий Правительства, утвержденного Постановлением Правительства № 890 от 20 июля 2016 года, которые представляют собой основу политик управления Республикой Молдова на 2016–2018 годы.

Настоящая Стратегия основывается на результатах анализа социально-экономического положения в регионах развития, на существующем международном опыте регионального развития и на прогнозах развития. Результаты оценки воздействия внедрения Национальной стратегии регионального развития на 2013–2015 годы послужили еще одним аспектом, который принимался во внимание при разработке данной Стратегии.

По своему содержанию настоящий документ является логическим продолжением Национальной стратегии регионального развития на 2013–2015 годы, утвержденной Постановлением Правительства № 685 от 4 сентября 2013 года, а также Национальной стратегии регионального развития, утвержденной Постановлением Правительства № 158 от 4 марта 2010 года.

Необходимые предпосылки для продвижения механизмов внедрения политики регионального развития в Республике Молдова на качественно новый уровень создают: существующая нормативно-правовая база, опыт, накопленный институциональными структурами, вовлеченными в процесс, возможности, открывшиеся после подписания Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом, общественное восприятие процесса регионального развития, другие факторы. На смену узкосекторальному подходу, который применялся в предыдущие периоды, придут привлечение профильных министерств и обеспечение совместного планирования, применимого как к требованиям национальной отраслевой политики, так и к положениям системы правовых норм Европейского Союза, а процесс регионального развития перейдет на концептуально новый уровень, где настоящая Стратегия станет интегрированным межотраслевым программным документом, с тем чтобы процесс регионального развития стал более эффективным и результативным.

Настоящая Стратегия учитывает три основных элемента регионального развития: конкурентоспособность, сплоченность и эффективное управление.

Для обеспечения сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития регионов настоящая Стратегия предполагает объединение усилий структур/учреждений всех уровней реализации комплексных проектов межотраслевого развития с использованием инновационных элементов и рычагов повышения эффективности. Для достижения этой цели в данной Стратегии определены конкретные задачи, а также действия, механизмы и инструменты для их внедрения и разработана система мониторинга и оценки реализации действий, запланированных на 2016–2020 годы.

Исходя из особенностей нового подхода, внедрение настоящей Стратегии предусматривается в два этапа. Первый (до 2018 года) станет переходным этапом, когда будут применяться существующий подход к политике регионального развития и меры, необходимые для подготовки перехода на новую формулу. На втором этапе (с 2018 по 2020 годы) политика регионального развития будет проводиться уже в соответствии с новым подходом.

Настоящая Стратегия послужит ориентиром для разработки предусмотренных действующим законодательством Республики Молдова стратегий развития регионов, а также для всех проектов регионального развития, нацеленных на осуществление установленных приоритетных мер.

Настоящая Стратегия разработана смешанной группой специалистов Министерства регионального развития и строительства совместно с членами региональных советов по развитию и сотрудниками агентств регионального развития, согласована в ходе консультаций с национальными и международными экспертами из Польши, Германии и Великобритании. Особая заслуга в разработке настоящей Стратегии принадлежит членам межминистерской рабочей группы. Также в соответствии с положениями нормативно-правовой базы настоящую Стратегию проанализировали все заинтересованные стороны.

**Анализ ситуации**

## 

## **1.1. Контекст политики регионального развития в Республике**

## **Молдова**

В классическом понимании политика регионального развития подразумевает совместную деятельность различных органов власти, государственных структур и учреждений, региональных или местных, публичных или частных, направленную на поддержку процессов регионального развития и достижение сбалансированного уровня развития как внутри регионов (внутрирегиональный), так и между регионами (межрегиональный).

Скоординированная таким образом деятельность сводится к **основной цели** политики регионального развития – *обеспечению сбалансированного развития национальной территории с экономической, социальной, культурной и экологической точек зрения, а также преодолению проявлений неравенства и сокращению разрывов на всех уровнях развития.*

Таким образом, политики регионального развития представляют собой совокупность мер, планируемых и продвигаемых центральными, региональными и местными органами публичного управления в партнерстве с различными общественными или частными субъектами, осуществляемых в целях обеспечения устойчивого и динамичного экономического и социального роста путем эффективного освоения местного и регионального потенциала, а также привлеченных с этой целью ресурсов.

Одной из первоочередных задач политики регионального развития является повышение экономической конкурентоспособности регионов и, как следствие, стимулирование экономического и социального развития в регионах. Неразрывно связана с экономическим аспектом и другая главная цель – обеспечение социальной сплоченности населения и учреждений. Третьей обязательной задачей является обеспечение территориальной сплоченности. Три эти элемента первостепенной важности, вместе взятые, способствуют сокращению разрывов в развитии как на внутрирегиональном, так и на межрегиональном уровне.

С учетом перечисленных составляющих политика регионального развития рассматривается как значимый элемент структурной политики Европейского Союза. В настоящее время она представляет собой главную инвестиционную политику Европейского Союза, ориентированную на восстановление экономического роста и конкурентоспособности государств-членов, укрепление их социальной и территориальной сплоченности и их устойчивое развитие. Политика регионального развития поощряет регионы к использованию своих сильных сторон для того, чтобы, получив поддержку Европейского Союза через структурные программы, они начали применять передовые региональные стратегии, направленные на социально-экономический рост и реализацию их конкурентоспособного потенциала.

Для Республики Молдова внедрение политики регионального развития является относительно новой областью. Хотя в начале 2000-х годов и был предпринят ряд инициатив по региональному развитию, только с принятием европейского вектора внешней политики (в 2009 году) центральные органы управления начали осуществлять конкретные шаги для запуска, продвижения и внедрения нового концепта политики, направленной на развитие регионов. Через выполнение положений Закона о региональном развитии в Республике Молдова № 438-XVI от 28 декабря 2006 года Правительство приступило к внедрению политики регионального развития, направленной на:

– достижение сбалансированного и устойчивого социально-эконо-мического развития на всей территории страны;

– сокращение разрывов в социально-экономическом развитии на внутрирегиональном и межрегиональном уровнях;

– консолидацию финансовых, институциональных и человеческих ресурсов для сбалансированного социально-экономического развития регионов.

Законодательную поддержку данных мер обеспечивают утвержденные нормативно-правовые акты, а именно:

– Закон о региональном развитии в Республике Молдова № 438-XVI от 28 декабря 2006 года;

– Постановление Правительства о мерах по выполнению Закона № 438-XVI от 28 декабря 2006 года о региональном развитии в Республике Молдова № 127 от 8 февраля 2008 года, которым утверждены Положение о Национальном координационном совете по региональному развитию, Рамочное положение о Региональном совете по развитию, Рамочное положение об Агентстве регионального развития, Положение о формировании и использовании средств Национального фонда регионального развития;

– Постановление Правительства о Национальном координационном совете по региональному развитию № 1305 от 21 ноября 2008 года.

В соответствии с правовыми положениями был разработан ряд стратегических и программных документов, обеспечивающих концептуальную поддержку, направление внедрения, обязанности институциональных структур, механизмы и инструменты внедрения политики регионального развития. Важнейшими из них являются:

– Постановление Правительства № 158 от 4 марта 2010 года об утверждении Национальной стратегии регионального развития;

– Постановление Правительства № 685 от 4 сентября 2013 года об утверждении Национальной стратегии регионального развития на 2013–2015 годы;

– Постановление Правительства № 772 от 26 августа 2010 года об утверждении Единого программного документа на 2010–2012 годы;

– Постановление Правительства № 933 от 18 декабря 2012 года об утверждении Единого программного документа на 2013–2015 годы;

– стратегии регионального развития для регионов Север, Центр и Юг;

– региональные оперативные планы для регионов развития Север, Центр и Юг.

Настоящая Стратегия и Единый программный документ представляют собой основу политик на национальном уровне. Деятельность на региональном уровне определяется стратегией регионального развития и региональным оперативным планом. Эти ключевые документы определяют приоритеты и инструменты проведения в жизнь политики регионального развития в регионах, при этом каждый регион вправе разрабатывать собственные концепции развития, соответствующие его специфическим нуждам.

Фактическую реализацию задач политики регионального развития и эффективное управление процессами развития обеспечивает четко определенная институциональная база, которую составляют органы власти, структуры и учреждения как национального, так и регионального уровня.

В этом смысле учреждениями, ответственными за координацию политики регионального развития на национальном уровне, являются Национальный координационный совет по региональному развитию, Министерство регионального развития и строительства и подведомственные им структуры, в данном случае – Главное управление регионального развития при Министерстве регионального развития и строительства.

На региональном уровне институциональную базу внедрения политики регионального развития составляют региональные советы по развитию регионов Север, Центр, Юг и АТО Гагаузия, а также агентства регионального развития Север, Центр, Юг и АТО Гагаузия.

Особенность региональной институциональной базы состоит в том, что региональные советы по развитию формируются из представителей публичного и частного секторов, а их оперативная деятельность осуществляется при поддержке агентств регионального развития, которые обеспечивают также делопроизводство. Составной частью институциональной базы регионального развития являются и органы местного публичного управления обоих уровней, координирующие развитие на местном уровне. В последнее время они принимают все более активное участие в разработке, продвижении и налаживании партнерских отношений с публичными и частными структурами, а также в реализации проектов регионального развития.

В соответствии с законодательными положениями реализация всего спектра программ, проектов и мероприятий политики регионального развития будет проходить в шести регионах развития: Север, Центр, Юг, муниципий Кишинэу, АТО Гагаузия и Приднестровье. В соответствии с положениями Постановления Правительства об утверждении Национальной стратегии регионального развития № 158 от 4 марта 2010 г. политику регионального развития в 2010–2012 годы следовало проводить более интенсивно в трех регионах развития: Север, Центр и Юг, а в период с 2012 по 2019 годы – в остальных регионах: муниципии Кишинэу, АТО Гагаузия и Приднестровье.

Один из аспектов политики регионального развития в Республике Молдова связан с финансовой поддержкой этого процесса. Согласно положениям действующего законодательства программы и проекты, признанные приоритетными, включенные в Единый программный документ и утвержденные Национальным координационным советом по региональному развитию, финансируются ежегодно за счет средств Национального фонда регионального развития, составляющих 1% доходов государственного бюджета за соответствующий год, за исключением доходов специального назначения.

Кроме того, внедрение политики регионального развития в Республике Молдова поддерживается также внешними партнерами по развитию.

Начиная с 2010 года Европейский Союз, правительства Великобритании, Германии, Румынии и Швеции через свои агентства по сотрудничеству, а также другие внешние партнеры предоставляют финансовую поддержку, в том числе в области логистики, равно как и помощь по ряду направлений политики регионального развития. В этом смысле предоставляется помощь в реализации различных инвестиционных проектов, нацеленных на развитие инфраструктуры, повышение эффективности и качества публичных услуг, на укрепление институционального потенциала бенефициаров. Партнеры по развитию распространяют свою поддержку и на программные аспекты.

Таким образом, при поддержке Европейского Союза в рамках твиннинг-проекта был усилен потенциал регионального развития. При участии внешних партнеров разработаны Национальная стратегия регионального развития на 2013–2015 годы, стратегии регионального развития регионов Север, Центр и Юг, региональные оперативные планы для соответствующих регионов. Была также предоставлена поддержка для разработки Секторальной региональной программы по следующим областям: водоснабжение и системы канализации, управление твердыми отходами, энергоэффективность общественных зданий, региональные и местные дороги. Внедрение Секторальной региональной программы будет обеспечиваться посредством отслеживания потока готовых к финансированию проектов, включая подготовку технико-экономического обоснования, оценку воздействия на окружающую среду и другие аспекты для осуществления инвестиций в указанные сектора.

Все вышеизложенное позволяет прийти к заключению, что в настоящее время в Республике Молдова существуют все необходимые правовые, институциональные, вспомогательные предпосылки для обеспечения устойчивого и эффективного процесса регионального развития, отвечающего европейским требованиям и подходам в данной области, а именно:

– утверждена необходимая нормативно-правовая база;

– создана институциональная база на различных уровнях управления;

– утверждена и введена в действие основа концепции стратегического планирования;

– существуют как определенный механизм финансирования, так и рамки сотрудничества для оказания внешней финансовой поддержки проектам и программам регионального развития.

Вместе с тем, как свидетельствует содержание последующих глав, в области регионального развития еще остается ряд проблем и вызовов, которые предстоит решить, в том числе посредством введения в действие настоящей Стратегии.

Мероприятия по региональному развитию, подлежащие осуществлению в течение последующего периода, обусловлены текущим положением дел и осознанием того, что существующий механизм внедрения политики регионального развития в Республике Молдова не вносит существенного вклада в обеспечение социальной и территориальной сплоченности и повышение благосостояния населения и поэтому требует изменений.

Основной фактор, определяющий текущее положение дел, – отсутствие единого интегрированного механизма планирования, управления и координации, а также недостаточное освоение регионального потенциала для обеспечения устойчивого развития регионов.

Исходя из этих соображений, настоящая Стратегия определяет необходимость в объединении усилий всех участвующих учреждений различных уровней управления в интересах регионального развития.

В этом смысле необходимо обеспечить бóльшую экономическую, территориальную и социальную сплоченность, а также повысить региональную конкурентоспособность и качество жизни граждан, что согласуется с политическими обязательствами, налагаемыми Шестым докладом по экономической, социальной и территориальной сплоченности в Европейском Союзе[[1]](#footnote-1), утвержденным Европейской комиссией 23 июля 2014 года, и с положениями Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом.

## **1.2. Прогресс, достигнутый вследствие внедрения национальных стратегий регионального развития на период 2010–2012 и 2013–2015 годов**

Усилия по практическому внедрению политики регионального развития были направлены на определение потребностей развития регионов. Проведенные мероприятия, в которых на основе прозрачности и равноправного участия был задействован ряд региональных и местных субъектов, позволили отобрать и профинансировать несколько инвестиционных проектов в следующих областях: водоснабжение и системы канализации, дорожная инфраструктура, управление твердыми отходами, повышение туристической привлекательности регионов, повышение энергоэффективности общественных зданий и поддержка развития частного сектора.

Таким образом, в результате реализации проектов регионального развития в 2010–2015 годах были достигнуты следующие результаты:

***в области питьевого водоснабжения и услуг канализации построено:***

– 3 станции очистки сточных вод;

– 2 станции очистки питьевой воды;

– 164,1 км водопроводных сетей;

– 55,0 км сетей канализации.

Бенефициарами данного вида услуг стали жители 53 населенных пунктов. Упрощен доступ населения к следующим услугам:

– питьевое водоснабжение – для 151 тыс. человек;

– системы канализации – для 28,2 тыс. человек.

На реализацию проектов в области водоснабжения и систем канализации выделено 188,08 млн. леев;

***в области дорожной инфраструктуры:***

– построено 31,2 км дороги;

– отремонтировано 65,3 км.

Построенными и отремонтированными дорогами смогут воспользоваться 83 населенных пункта.

Был упрощен доступ к дорогам примерно для 430 тыс. человек.

На реализацию проектов в области инфраструктуры было выделено 370,02 млн. леев;

***в области управления твердыми бытовыми отходами:***

– построено 4 полигона и 1266 контейнерных площадок для сбора твердых бытовых отходов;

– приобретено 15 574 контейнера различных размеров, 41 единица специализированной техники и пресс-подборщики для пластика.

Данными услугами смогут воспользоваться 97 населенных пунктов. Упрощен доступ к данным услугам примерно для 301,6 тыс. человек.

На реализацию проектов в области управления твердыми отходами было выделено 72,35 млн. леев;

***для повышения туристической привлекательности*** предприняты следующие меры:

– построен и осуществляет свою деятельность Центр молодежи и спорта в г. Кэушень площадью 4636 кв. м;

– проложена подъездная дорога к музею Алексея Матеевича, с. Заим, район Кэушень;

– отремонтирован Дом культуры, г. Унгень;

– благоустроена территория Межкоммунального культурного центра, с. Бэхринешть, район Флорешть, мультимедийный зал центра обеспечен необходимой мебелью и инвентарем;

– в рамках проекта «Обустройство маршрута экотуризма «Пэдуря Домняскэ» построена и оборудована туристическая база отдыха с тремя домами отдыха и пятью беседками;

– реконструирован музей и благоустроен парк в с. Цаул;

– в целях повышения привлекательности туристической зоны Центр улучшено состояние исторического наследия в районе Орхей;

– открыт туристический маршрут Вама Веке–Лэпушна, отреставрированы объекты исторического наследия: особняк Манук-Бея, г. Хынчешть, гето-дакийское поселение, с. Столничень.

Финансовые средства, выделенные на реализацию проектов в области туризма, составили 115,51 млн. леев;

***для развития бизнеса:***

– подключены к общественным коммуникациям субзоны № 1–3 Зоны свободного предпринимательства «Bălți» (подъездная дорога, сети водоснабжения и канализации, электросети);

– открыт Бизнес-инкубатор в коммуне Ларга, район Бричень;

– обустроены рабочие места для 22 предпринимателей в 8 населенных пунктах, являющихся партнерами проекта;

– построена новая внутренняя и внешняя система водоснабжения и канализации для Промышленного парка «Răut», муниципий Бэлць;

– построена инженерная инфраструктура для Промышленного парка, г. Единец;

– построено упаковочное предприятие для хранения и переработки фруктов и винограда, с. Костешть, район Яловень.

На реализацию перечисленных проектов было выделено 85,21 млн. леев;

***в области энергоэффективности*** реализованы:

– освещение дорог протяженностью 4,7 км;

– монтаж 113 установок уличного освещения;

– повышена энергоэффективность больницы города Орхей.

Бенефициарами реализованных мер стали около 2 тыс. человек, проживающих в 6 населенных пунктах.

На реализацию проектов в области энергоэффективности было выделено 20,2 млн. леев.

На протяжении отчетного периода проделана серьезная работа по созданию учебно-методической базы для задействованных в процессе внедрения политики регионального развития сторон.

Таким образом, в рамках твиннинг-проекта Европейского Союза «Укрепление потенциала регионального развития в Республике Молдова» в сотрудничестве с Академией государственного управления при Правительстве Республики Молдова и с участием ряда национальных и международных экспертов разработаны и опубликованы:

– «Учебное пособие по разработке Национальной стратегии регионального развития»;

– брошюра «Использование успешного опыта государств–членов Европейского Союза в области регионального развития и пространственного планирования»;

– брошюра «Руководство по региональному развитию в Республике Молдова»;

– брошюра «Пилотные проекты регионального развития в Республике Молдова. Методология тематического исследования»;

– брошюра «Региональное развитие в Молдове: 7 занятий по основным принципам экономической, социальной и территориальной сплоченности»;

– брошюра «На пути к интегрированной системе пространственного планирования и регионального развития»;

– брошюра «Новая правовая база новой политики регионального развития в Республике Молдова»;

– брошюра «Региональное развитие. Инвестиционные профили для публичного сектора Республики Молдова»;

– научное исследование «Процедуры передачи движимого и недвижимого имущества, полученного в результате реализации проектов регионального развития, и методология его содержания»;

– «Руководство по разработке стратегий социально-экономического развития на уровне населенного пункта, района»;

– методическое руководство «Интегрированное стратегическое планирование на региональном и местном уровнях»;

– методический справочник «Разработка стратегий регионального развития».

## **1.3. Законодательная и институциональная база**

Внедрение политики регионального развития в Республике Молдова основывается на комплексной законодательной базе, которую составляют:

*1) положения международных договоров, стороной которых является Республика Молдова*

27 июня 2014 года в Брюсселе было подписано Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом. В ходе официальных переговоров по подписанию Соглашения было предложено включить область регионального развития в раздел «Секторальное сотрудничество». Стороны пришли к соглашению о сотрудничестве в области регионального развития, направленного на устойчивое экономическое развитие всей территории Республики Молдова путем сокращения разрывов в уровне экономического развития между населенными пунктами;

*2)* *специальный закон, регулирующий данную область*

Закон о региональном развитии в Республике Молдова № 438-XVI от 28 декабря 2006 года, с последующими изменениями, определяет регионы развития, действующие на территории Республики Молдова, институциональную базу, инструменты, необходимые для проведения политики регионального развития, средства, необходимые для создания и функционирования регионов развития, способ межрегионального сотрудничества, способ внедрения и способ мониторинга внедрения программ и проектов регионального развития;

*3) второстепенное законодательство*

Постановление Правительства № 127 от 8 февраля 2008 г. о мерах по выполнению Закона о региональном развитии в Республике Молдова № 438-XVI от 28 декабря 2006 года включает Положение о Национальном координационном совете по региональному развитию, Рамочное положение об Агентстве регионального развития, Рамочное положение о Региональном совете по развитию, Положение о формировании и использовании средств Национального фонда регионального развития, которыми определяются все институциональные аспекты и административно-правовые процедуры в данной сфере. В эту категорию входят также нормативные акты об утверждении национальных стратегий регионального развития (на 2010–2012 и 2013–2015 годы) и Единый программный документ;

*4)* *положения третьестепенных нормативных документов*

К третьестепенным нормативным документам относятся: оперативное руководство Национального фонда регионального развития, в котором предусмотрены механизмы доступа к ресурсам фонда; оперативные руководства Агентства регионального развития, инструкции для пользователей по участию в конкурсах проектных предложений; стратегия регионального развития; региональный оперативный план. Также для разъяснения процедуры реализации проектов регионального развития утверждены: Положение о комиссии по оценке проектных предложений, Руководство заявителя, Руководство по коммуникации и другие регулирующие документы.

Согласно мнениям, изложенным по результатам правовых экспертиз, в том числе международными экспертами, действующая нормативно-правовая база охватывает и регулирует практически все нормативные и процедурные аспекты и в значительной степени соответствует европейским стандартам, способствуя реализации целей политики регионального развития.

В то же время в этом отношении присутствует ряд недочетов, которые на протяжении ряда лет пытались устранить, однако они до сих пор имеют место. Согласно данным упомянутых правовых экспертиз все еще существуют определенные недочеты нормативно-правовой базы, а именно:

1. отсутствуют положения по регулированию порядка межминистерского управления процессом;
2. не разграничены обязанности и полномочия органов местного публичного управления по участию в процессе регионального развития;
3. сохраняются противоречия правового характера относительно периодов разработки и внедрения настоящей Стратегии (3 года), Стратегии регионального развития (7 лет), Регионального оперативного плана (3 года), Единого программного документа (3 года);
4. отсутствуют нормы, регулирующие вопросы права собственности на имущество, созданное в результате внедрения политики регионального развития, и вопросы управления этим имуществом;
5. отсутствуют законодательные положения, регулирующие способ совместного финансирования программ и проектов регионального развития, включенных в Единый программный документ, из финансовых средств Национального фонда регионального развития и других национальных и внешних источников;
6. отсутствуют законодательные положения, регулирующие применение интегрированной информационной системы контроля и оценки реализации эффективного межминистерского управления политикой регионального развития;
7. существуют пробелы в положениях об объединении территориального планирования с политикой регионального развития, нечетко определены критерии создания регионов, не соблюдены требования единой статистической номенклатуры территориальных единиц относительно создания регионов развития.

Исходя из этого, совершенствование нормативно-правовой базы в области регионального развития остается важной задачей, предусмотренной в документах стратегического планирования.

Что касается обеспечения координации и взаимодействия политики регионального развития со схожими мерами, предлагаемыми другими национальными стратегиями и программными документами, то текущее положение дел можно охарактеризовать как неудовлетворительное. Невзирая на то, что политика регионального развития не входит в число приоритетов Национальной стратегии развития «Молдова–2020», Министерство регионального развития и строительства осуществляет ряд мер для реализации указанного документа, так же как и для успешного исполнения запланированных на национальном уровне мер в рамках отраслевых политик, путем разработки инструментов стратегического планирования на региональном уровне. Что касается прочих стратегических документов национального значения, результаты проведенных исследований указывают, что, невзирая на близость основной цели и конкретных задач, а также большинства приоритетов политики регионального развития с положениями других национальных документов стратегического планирования, координация и взаимодействие с данной политикой по большей части не обеспечены.

Политику регионального развития проводят в жизнь множество учреждений и структур различных уровней управления, которые составляют институциональную базу процесса регионального развития. Так, на центральном уровне учреждены Национальный координационный совет по региональному развитию и Министерство регионального развития и строительства, а на региональном уровне созданы и функционируют в четырех из шести регионов, установленных законодательством, региональные советы по развитию и агентства регионального развития.

Согласно проведенным исследованиям[[2]](#footnote-2), включая внешнюю оценку, существующая институциональная база регионального развития в Республике Молдова создана в соответствии с рабочей практикой европейских стран, соответствует европейским стандартам и обеспечивает координацию и внедрение политики регионального развития на самом высоком уровне.

В то же время данные исследования выявили ряд недостатков институциональной системы.

Согласно Постановлению Правительства № 127 от 8 февраля 2008 года, которым утверждено Положение о Национальном координационном совете по региональному развитию, данная структура создана как учреждение, задачей которого является консолидация процесса координации между министерствами для стратегической расстановки секторальных приоритетов в контексте регионального развития. Национальный координационный совет по региональному развитию созывается на ежеквартальные рабочие заседания, утверждает программные документы регионального развития (Национальная стратегия регионального развития, Единый программный документ) и принимает решения по распределению финансовых средств Национального фонда регионального развития на основе документов, разработанных и представленных Министерством регионального развития и строительства в качестве ведомства, ответственного за делопроизводство. Практическая деятельность Национального координационного совета по региональному развитию выявила целый ряд недостатков в порядке его организации и функционирования. Так, в соответствии с законодательными положениями организационная структура Национального координационного совета по региональному развитию построена по принципу паритетности между региональным и местным уровнями управления, при этом отсутствует четкое определение и однозначность такой концепции; временной интервал между заседаниями Национального координационного совета по региональному развитию – 3–6 месяцев – слишком велик, что не позволяет Совету принимать активное участие в координации политики регионального развития; отсутствие положений, регулирующих межминистерское управление, придает деятельности Совета скорей формальный характер в процессе координации политик, стратегий, программ и проектов, реализуемых в различных отраслях в регионах. Эти задачи были возложены на Министерство регионального развития и строительства, у которого отсутствуют необходимые уровень полномочий и компетенция.

В этой связи необходимо, чтобы Национальный координационный совет по региональному развитию приобрел статус стратегического участника процессов формирования, управления, внедрения, оценки и мониторинга политики регионального развития, а также обсуждения министерских планов, учитывающих положения Национальной стратегии регионального развития, для их гармонизации. Кроме того, Национальный координационный совет по региональному развитию должен принимать активное участие в управлении финансовыми ресурсами и привлечении дополнительных средств для внедрения политики регионального развития, которые относятся к основным компетенциям данного учреждения, путем координации донорской финансовой помощи, предоставляемой в этом сегменте.

Министерство регионального развития и строительства является органом, ответственным за управление региональной политикой и ее внедрение, получив признание в этом статусе благодаря укреплению его институциональной базы и расширению возможностей финансирования проектов регионального значения. В настоящее время Министерство регионального развития и строительства является учреждением, активно участвующим в процессе внедрения политики регионального развития и ответственным за координирование инвестиций в инфраструктуру. Однако в силу этого оно приобрело статус отраслевого министерства, занимающегося проектами по инфраструктуре и публичными услугами (водоснабжением, системами канализации, санитарной очисткой). На сегодняшний день отсутствует осознание проблемы регионального развития в масштабе политики как межсекторальной области, требующей объединения усилий нескольких секторов.

Чтобы эффективно исполнять свою роль ведущего учреждения в реализации этого процесса, Министерство регионального развития и строительства должно сосредоточить свои усилия на направлении разработки политик и их координации с другими министерствами и правительственными агентствами, представляя их на утверждение Национальному координационному совету по региональному развитию. В настоящее время целый ряд министерств и агентств участвуют в реабилитации инфраструктуры (Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры, Министерство окружающей среды, Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности, Агентство туризма, Агентство «Аpele Moldovei» и т.д.), однако их действия не согласованы и не способствуют достижению основной цели – устойчивому экономическому развитию регионов путем привлечения инвестиций.

На уровне регионов развития создаются и функционируют региональные советы по развитию. Данные структуры учреждены по принципу паритетности между представителями местных органов публичной власти обоих уровней, с одной стороны, и представителями частного сектора и сектора неправительственных организаций, с другой стороны. Региональные советы по развитию обладают статусом органов с задачей обеспечения связи между местными органами публичного управления и центральными органами публичной власти и эффективного представительства региональных приоритетов на национальном уровне планирования регионального развития. В соответствии с положениями об их деятельности региональные советы по развитию – основные структуры, ответственные за координацию процесса разработки, продвижения, внедрения и согласования программ развития на региональном уровне. Анализ отчетов об оценке деятельности региональных советов по развитию[[3]](#footnote-3) показывает, что на сегодняшний день данные структуры не доказали свою эффективность, оставляет желать лучшего и их активность в продвижении и координации политик на региональном уровне, отмечается недостаточная весомость их голоса по сравнению с центральными органами публичной власти. Региональные советы по развитию были созданы как структуры участия, наделенные правом принятия решений по соответствующему региону, однако существует множество объективных и субъективных факторов, тормозящих их деятельность: количество членов больше необходимого, большой разброс политических взглядов, недопонимание вопросов политики регионального развития частью их членов, пассивное участие членов в заседаниях, продвижение собственных интересов в ущерб интересам регионального развития, отсутствие стратегического видения, отсутствие четко определенной позиции и т.д. В связи с этим необходимо пересмотреть роль и обязанности этих учреждений, а также характер их участия в процессе регионального развития.

На региональном уровне созданы агентства регионального развития – частично самостоятельные исполнительные структуры, которые полностью подведомственны Министерству регионального развития и строительства в процессе принятия решений. Их роль заключается во внедрении стратегий регионального развития. В 2010–2015 годах был проведен целый ряд мероприятий, направленных на укрепление институционального потенциала агентства регионального развития. Зарубежные партнеры по развитию оказали финансовую поддержку в создании и укреплении агентств регионального развития, обеспечив их всем необходимым для надлежащего проведения деятельности. Согласно рамочному Положению об Агентстве регионального развития для каждого из агентств регионального развития были разработаны и утверждены внутренние положения о деятельности и оперативные руководства, которые регулируют деятельность сотрудников агентства регионального развития при исполнении ими должностных обязанностей, формулируют их задачи и полномочия, определяют правила для персонала и способ исполнения обязанностей; определяют, какие программные документы необходимы для планирования регионального развития; устанавливают порядок финансирования программ и проектов регионального развития и управления этими программами и проектами.

В целом среда и условия деятельности агентств регионального развития являются удовлетворительными. В то же время присутствует ряд недостатков, устранение которых могло бы придать новый импульс процессу регионального развития. Эти недостатки являются следствием неопределенности статуса агентств регионального развития (либо они являются структурами, подчиненными Министерству регионального развития и строительства, либо функционально и финансово независимыми учреждениями). Необходимо также определить роль агентства регионального развития в процессе привлечения внешних финансовых ресурсов для проектов регионального развития.

В условиях существующих институциональных рамок и механизма финансирования агентствам регионального развития принадлежит роль ведущих учреждений, проводящих на региональном уровне как разработку стратегий, программ и отдельных проектов, так и их реализацию и мониторинг в соответствии с решениями и директивами, утвержденными региональными советами по развитию. В то же время статус учреждений, находящихся в подчинении Министерства регионального развития и строительства, ограничивает мотивацию этих агентств и их возможности в плане участия в процессе привлечения ресурсов от внешних доноров, вследствие чего их роль в этом отношении становится незначительной.

Исходя из этих соображений, статус, ответственность, полномочия и задачи агентств регионального развития должны быть пересмотрены с тем, чтобы расширить границы их деятельности и способы их участия в региональном развитии, а также их возможности по доступу к различным ресурсам для совместного финансирования реализуемых в регионах программ и проектов.

В заключение можно отметить самодостаточность и функциональность существующей институциональной базы регионального развития. Постоянно развивается и ее управленческий потенциал. В то же время некоторые задачи и обязанности учреждений, участвующих в разработке и внедрении политики регионального развития, нуждаются в дальнейшей корректировке и консолидации с учетом положений международных соглашений, стороной которых является Республика Молдова.

**1.4. Социальное развитие**

Данные Национального бюро статистики относительно социальных и экономических явлений и процессов в территориальном выражении (по регионам развития) различаются в зависимости от области исследования. В целях обеспечения сопоставимости данных во временной последовательности обобщение результатов представленного далее анализа вопросов будет касаться главным образом периода 2009–2014 годов для вопросов социальной области и 2009–2013 годов – для вопросов экономической области.

# 

# *1.4.1. Демографическая ситуация*

**Численность населения.** На начало 2015 года численность постоянного населения Республики Молдова составила около 3555,2 тыс. жителей (на 0,07% меньше по сравнению с 2014 годом, на 2,44% по сравнению с 2000 годом и на 18,5% по сравнению с 1991 годом). Таким образом, начиная с 1992 года и по настоящее время численность населения Республики Молдова продолжала снижаться, что обусловлено главным образом отрицательным естественным приростом (около 51,5% снижения), а также отрицательным миграционным сальдо (48,5% снижения).

В структуре населения по регионам развития выделяются регионы Центр и Север – около 30% и, соответственно, 28% общей численности населения республики, затем следует муниципий Кишинэу, на долю которого приходится около 23%. На юге республики проживает 1/5 населения; из них регион развития Юг представлен около 15%, АТО Гагаузия – 4,6% численности населения республики. Динамика структуры населения по регионам развития проявляется во времени довольно стабильно, с незначительными преимуществами для муниципия Кишинэу и АТО Гагаузия – с ростом на 0,6 процентных пункта и, соответственно, на 0,1 процентных пункта, в то время как доля населения в регионах развития Север, Юг и Центр снизилась на 0,5 процентных пункта, на 0,2 процентных пункта и, соответственно, на 0,1 процентных пункта.

За отчетный период (2009–2014 годы) численность постоянного населения республики сократилась на 9,9 тыс. человек (0,28%), таким образом, среднегодовое снижение составило примерно 0,06%, при значительном увеличении численности населения муниципия Кишинэу – примерно на 18,9 тыс. жителей (2,4%), с удвоением численности населения за период около 145 лет, и аналогичном снижении численности населения региона развития Север (на 18,9 тыс. жителей, или на 1,9%), с сокращением наполовину численности населения за 184 года. Убывающая динамика численности населения в течение данного периода характерна и для остальных регионов развития (в регионе развития Юг – 2,1% и в регионе развития Центр – 0,9%), за исключением АТО Гагаузия, где численность постоянного населения увеличилась примерно на 2 тыс. человек (1,25%).

Сокращение численности населения республики обусловило постоянное снижение плотности населения, в результате чего по состоянию на 2014 год она составила 117,2 человек на кв.км (по сравнению с 1989 годом, когда согласно переписи населения плотность населения составляла 128,3 человек на кв.км). Наиболее высокая плотность населения наблюдается в регионах развития Центр и Север, составляя около 100 (99,7 и, соответственно, 99,3) человек на кв.км), а наименее высокая – на юге страны: регион развития Юг– 72,6 человека на кв.км и АТО Гагаузия – 87,6 человек на кв.км.

**Структура населения по среде проживания.** В 2014 году в Республике Молдова преобладало сельское население, на которое приходилось около 57,8% от численности населения республики, с проявлением существенных территориальных различий, в особенности в регионе развития Центр, где численность сельского населения примерно на 61 процентный пункт выше численности городского; далее по регионам разница составляет 47 процентных пунктов в регионе развития Юг, 28 процентных пунктов в регионе развития Север и 19 процентных пунктов в АТО Гагаузия. Вместе с тем в республике наблюдается незначительная урбанизация. По показателю урбанизации, который за последние пять лет составил 51%, что ниже общемирового уровня, но выше уровня слаборазвитых стран (34%), Республика Молдова находится в группе развивающихся стран. Наиболее урбанизированным регионом развития среди трех институционализированных является регион развития Север с долей городского населения около 35,9%.

**В структуре населения по половой принадлежности** наблюдается перевес в пользу женского населения (51,9% женщин и 48,9% мужчин)[[4]](#footnote-4); следует отметить, что разница в численности между двумя полами за годы значительно снизилась – с 6,5% в 1970 г. до 3,8% в настоящее время.

За отчетный период (2009–2014 годы) наибольшие различия в структуре населения по половой принадлежности отмечаются в муниципии Кишинэу (средняя разница за отчетный период составила 6,1% в пользу женщин), в регионе развития Север (4,6%) и в АТО Гагаузия (3,8%), в то время как регион развития Юг и регион развития Центр характеризуются более сбалансированным соотношением по сравнению со средним показателем по стране (1,7% и, соответственно, 2,1%).

**Структура населения по возрасту.** В настоящее время в Республике Молдова отмечается относительно благоприятная ситуация в части структуры населения по основным возрастным группам, причем население трудоспособного возраста составляет около 2/3 общей численности населения страны (66%), а население, не достигшее трудоспособного возраста, – относительно низкий процент (17,1%), при этом лица старше трудоспособного возраста составляют около 16,8%, и этот показатель снизился. Наименее неблагоприятное соотношение численности населения по возрастным группам отмечается в регионе развития Север, где численность молодежи невысока, составляя 16,7% (в сравнении с нормой в 20,8%), при большем, чем норма, числе пожилых жителей (20,2% в сравнении с нормой 16,7%).

В территориальном разрезе 2009–2014 годы характеризуются постоянным ростом численности населения пожилого возраста, что особенно ярко проявилось в муниципии Кишинэу (около 10%), в АТО Гагаузия (7,7%), в регионе развития Центр (6,4%) и регионе развития Юг (6%), в то время как в регионе развития Север рост численности населения пожилого возраста составил 2,6%. В то же время отмечается существенное снижение численности молодежного контингента населения, с наибольшим снижением в регионе развития Юг и регионе развития Север на 3,7% и, соответственно, на 3,1%), а также менее значительное снижение численности взрослого населения – от 1,2% (регион развития Север) до 0,2% (муниципий Кишинэу).

**Старение населения.** Увеличение удельного веса пожилого населения в общей его численности обуславливает старение населения, показатель которого по состоянию на начало 2015 года равнялся примерно 16,2%, в то время как 12% уже считается пороговым пределом старения населения. Таким образом, старение населения отмечается во всех регионах развития, в особенности в регионе развития Север, в котором коэффициент старения превысил норму и плавно приближается к критическому уровню в 20%. Период 2009–2014 годов характеризуется продолжающимся старением населения республики, показатели которого возросли с 13,7% в 2009 году до 15,7% в 2014 году (на 2 процентных пункта), при незначительных различиях в территориальном разрезе. Таким образом, самая неблагоприятная динамика наблюдается в муниципии Кишинэу (на 2,8 процентных пункта), в то время как самый медленный рост показателя отмечен в регионе развития Север– на 1,3 процентных пункта.

**Естественный прирост населения.** В 2014 году рождаемость составила около 10,9 рожденных на тысячу человек, исходя из минимального показателя 8,9 рожденных на тысячу человек в муниципии Кишинэу и максимального – 12,1 рожденных на тысячу человек в регионе развития Центр, при этом коэффициент смертности превысил коэффициент рождаемости и составил 11,1 человек на тысячу жителей, с максимальным показателем в регионе развития Север (13 человек на тысячу жителей) и минимальным – в муниципии Кишинэу (7,8 человек на тысячу жителей), что обусловило отрицательный естественный прирост населения, с самым высоким показателем в регионе развития Север (на 2,3 человек на тысячу жителей). Анализируемый период (2009–2014 годы) характеризуется более существенным снижением общего коэффициента смертности (на 0,14 человек за год на тысячу жителей) по сравнению с общим коэффициентом рождаемости (на 0,1 рожденных за год на тысячу человек), что может привести к положительному естественному приросту населения в течение следующего периода.

**Внутренняя пространственная мобильность** населения республики в 2013 году определялась влиянием аттрактора с локализацией в муниципии Кишинэу, с растущим коэффициентом внутренней миграции, который составил 6,2 на тысячу человек, в то время как в регионах развития, ставших источником миграционных потоков в направлении муниципия Кишинэу, число выбывших превысило число прибывших. Острее всего проблема снижения коэффициента интенсивности миграционного прироста затронула такие регионы развития, как Юг (снижение численности населения на 2,5%) и Центр (снижение численности населения на 2,2%). Важно отметить рост интенсивности внутренних миграционных процессов, наблюдаемый в течение последних 4 лет.

**Участие населения Республики Молдова в экономической деятельности[[5]](#footnote-5)** характеризуется довольно низкой интенсивностью, с долей экономически активного населения примерно в 41,2%, отличаясь за последние 10 лет тенденцией к снижению и одновременно стабилизации. Наиболее благоприятная ситуация относительно доли экономической активности населения сложилась в муниципии Кишинэу (51,4%), в то время как в регионе развития Юг наблюдается самый низкий показатель доли экономически активного населения (34,3%). Аналогичная ситуация отмечается относительно общей доли занятых, которая на 2014 год составила 39,6%, будучи выше в муниципии Кишинэу (48,5%) и ниже – в регионе развития Юг (33,1%). Разница между долей экономически активного населения и общей долей занятых свидетельствует о неблагоприятных показателях занятости по сравнению с экономической активностью в муниципии Кишинэу, в то время как наиболее благоприятная ситуация отмечается в регионе развития Север. В 2014 году уровень безработицы в Республике Молдова составил 3,9%, став самым высоким в муниципии Кишинэу (средний уровень безработицы в 2007–2014 годах – около 7,7%), а в регионе развития Север он оказался ниже (4,3%). Динамика уровня безработицы после окончания экономического и финансового кризиса снижается во всех регионах развития республики.

# 

# *1.4.2 Публичные услуги по регионам*

**Дошкольное образование.** Увеличение рождаемости в последние 12 лет привело к росту числа детей, посещающих дошкольные учреждения. В 2014 году в дошкольные учреждения были зачислены 147,7 тыс. детей, что примерно на 57,7% больше числа детей, зачисленных в детские сады в 2000 году, и примерно на 14% больше в сравнении с 2005 годом. Положительная тенденция наблюдается более отчетливо в городской местности по сравнению с сельской, в особенности в муниципии Кишинэу и в регионе развития Центр. Рост числа детей дошкольного возраста обусловил и рост числа детских садов в 2014 году на 28% по сравнению с 2000 г. и на 12% – по сравнению с 2005 г., наибольший рост при этом зарегистрирован в регионе развития Центр.

Что касается системы **начального и общего среднего образования**, то за последние 5 лет снизилось число как учеников, так и образовательных учреждений. В 2014 году по сравнению с 2009 годом число учеников уменьшилось в среднем на 15%. В сельской местности сокращение числа учеников является более значительным (на 20%) по сравнению с городами (на 8%). Наибольшее снижение было зафиксировано в АТО Гагаузия и в регионе развития Юг (на 23% и, соответственно, на 19%) и в регионах развития Север и Центр (на 16%). Процесс оптимизации учреждений общего среднего образования привел к сокращению количества образовательных учреждений за последние пять лет примерно на 9%.

Также в течение анализируемого периода испытало спад **среднее профессионально-техническое образование**. Так, число учащихся в **среднем профессиональном образовании** за последние 10 лет снизилось примерно на 30%, в то время как число образовательных учреждений сократилось более чем на 1/5 (22%). **Профессионально-техническое образование** в колледжах было затронуто меньше: число учащихся сократилось лишь на 10%, а число учреждений – примерно на 12%.

Значительное сокращение за последние 10 лет претерпела и сфера **высшего образования**, которая потеряла около 11% образовательных учреждений и около 29% общего числа студентов.

По состоянию на 2013 год **сеть медико-санитарных учреждений** насчитывала 945 учреждений первичной и специализированной медицинской помощи, 42 санитарно-эпидемиологических учреждения, 96 поликлиник или самостоятельных медицинских пунктов и 138 станций, подстанций и пунктов неотложной медицинской помощи. За отчетный период прошли аттестацию 85 больниц, 72 из которых, или 85%, являются государственными учреждениями. Больничный сектор составляют 40% районных, 12% муниципальных и около 36% республиканских больниц. По регионам развития отмечается постоянный рост числа больниц, за исключением региона развития Центр и муниципия Кишинэу – рост на 11% и, соответственно, на 8%. Отмечаются существенные различия между регионами развития в плане **обеспеченности медперсоналом**. Медико-санитарные учреждения, в которых отмечается наиболее острая нехватка высококвалифицированного медицинского персонала, находятся в регионах развития Юг (обеспечены лишь 78%) и Центр (81,2%), в то время как наибольшее количество профессионалов привлекает работа в муниципии Кишинэу (92,2%).

**Социальная защита.** Процесс старения населения и падение коэффициента рождаемости, финансовая несостоятельность социально уязвимых слоев населения выявляют проблемы в масштабе всего общества и требуют радикального изменения концепции отношений между гражданами и государством. В 2013 году число пенсионеров составило 659,6 тыс., или 53,3% общего числа экономически активного населения, причем это число увеличилось на 6% по сравнению с 2009 годом. В течение отчетного периода для оказания помощи пожилым и нетрудоспособным лицам осуществляли деятельность отделения социальной помощи на дому (110), работники социальных служб (2442), число которых сократилось на 25% и, соответственно на 5%.

Для лиц с ограниченными возможностями в республике работают 6 домов-интернатов, в которых проживают 1999 человек (пожилых лиц и взрослых с ограниченными возможностями) и 2 дома-интерната, в которых проживает 551 ребенок с ограниченными возможностями. На 100 тыс. жителей приходится 419,3 человека (старше 18 лет) с первичным ограничением возможностей, что на 17% меньше по сравнению с 2009 годом, бóльшая часть случаев приходится на регионы развития Центр (354,6 человек) и Север (348,9 человек).

Для обеспечения питания социально уязвимых лиц работают 99 социальных столовых, количество которых снизилось на 31% по сравнению с 2009 годом. Число лиц, ежемесячно посещающих социальные столовые, также уменьшилось на 15% по сравнению с 2009 годом и составило в 2013 году 4996 человек.

Средний размер трудовой пенсии по возрасту увеличился в 2013 году на 31% по сравнению с 2009 годом и составил 1049,2 леев, но все же остается ниже прожиточного минимума для пенсионеров (79,1%), а также не обеспечивает покрытия среднемесячных потребительских расходов населения (59%).

# 

# *1.4.3. Разрывы между уровнем дохода и уровнем потребления населения, показатели бедности*

В период с 2009 по 2013 год во всех регионах развития Республики Молдова отмечался рост **среднемесячного располагаемого дохода в расчете на душу населения**. Самые высокие значения показателя отмечались в муниципии Кишинэу, в среднем превышая показатели других регионов развития в 1,6 раз. За муниципием Кишинэу по уровню доходов следует регион развития Север, где соответствующее значение на 5–10% выше по сравнению с регионами развития Центр и Юг.

Одновременно с ростом среднемесячного располагаемого дохода в расчете на душу населения в период с 2009 по 2013 год отмечается и рост **среднемесячного уровня потребительских расходов** во всех регионах развития. Самый высокий уровень среднемесячных потребительских расходов отмечается в муниципии Кишинэу, самый низкий – в регионе развития Юг. В регионах развития Центр и Север из года в год отмечаются практически одинаковые показатели с разницей в 10–20 леев.

2009–2014 годы характеризуются тенденцией к снижению динамики показателей уровня бедности во всех регионах развития, при этом удельная доля населения, находящегося ниже общереспубликанской черты абсолют-ной бедности (коэффициент абсолютной бедности) снизилась с 26,3% в 2009 г. до 11,4% в 2014 г. Регионы развития Юг и Центр являются самыми бедными в республике, а муниципий Кишинэу затронут проблемой бедности в меньшей степени. В 2014 году в регионе развития Юг показатель уровня бедности составил 17,6%, в регионе развития Центр – 14%, в регионе развития Север – 12,5%, тогда как в муниципии Кишинэу – 2,1%.

# 

# *1.4.4. Жилищный фонд и строительство жилья*

**Жилищный фонд** Республики Молдова по состоянию на конец 2013 года насчитывал 80614,6 тыс. кв.м, из которых 31719,4 тыс. кв.м, или 39,3% расположены в городской местности и 48895,2 тыс.кв.м, или 60,7% – в сельской местности. В целом жилищный фонд включал 1318,4 тыс. квартир, из которых 57,8% – в сельской местности. Из общего количества квартир 10,5% являются 1-комнатными, 32,2% – 2-комнатными, 36,3% – 3-комнатными, 21,0% – 4-комнатными и более. Основная доля жилья находится в частной собственности граждан и юридических лиц, что составляет 97,6% общего количества жилищного фонда Республики Молдова.

Бóльшая часть жилищного фонда Республики Молдова была построена в период до 1990-х годов и характеризуется отсутствием энергоэффективности зданий, в особенности многоэтажных домов. Среднемесячный показатель потребительских расходов на содержание жилья на душу населения составил в 2013 году 341 леев, или 19% потребительских расходов, продемонстрировав рост на 73% по сравнению с 2009 годом. Самые высокие показатели расходов на содержание жилья отмечаются в муниципии Кишинэу (452,3 лея) и в регионе развития Север (321,3 лея), а самые низкие – в регионе развития Юг (282,2 лея). Повышение энергоэффективности жилых зданий позволит значительно снизить расходы и объемы потребления энергии для отопления и подогрева воды.

**Степень обеспеченности жилплощадью** **на одного жителя** по республике возросла и составила по состоянию на 2013 год примерно 15,59 кв.м (по сравнению с 15,28 кв.м в 2009 году). Самая высокая степень обеспеченности населения жильем на одного жителя отмечается в регионе развития Север, где на одного жителя приходится 16,86 кв.м жилой площади, что на 1,07 кв.м выше показателя в регионе Центр. Регион Юг характеризуется самой низкой степенью обеспеченности жильем, которая составляет 15,6 кв.м. Анализ в территориальном разрезе и по среде проживания показывает среднюю степень обеспеченности населения жильем на одного жителя в сельской местности между 16,8 кв.м и 33,7 кв.м, что превышает показатели по городской местности, за исключением Кишинэу, Бэлць и Тараклии.

# 

# *1.4.5. Доступ к услугам и коммунальным службам*

В настоящее время Республика Молдова в достаточной степени обеспечена инфраструктурой по отношению к площади и численности населения. Несмотря на наличие в стране достаточно развитого транспортного и логистического потенциала, состояние существующей инфраструктуры является острой проблемой.

На сегодняшний день сеть транспортной инфраструктуры:

а) достаточно развита и охватывает всю территорию страны, однако нуждается в значительных инвестициях для реабилитации и модернизации;

b) в некоторых зонах, где ожидается экономический рост, может быть расширена в соответствии с потребностями дорожного движения.[[6]](#footnote-6)

Сеть автомобильных дорог общего пользования Республики Молдова обладает протяженностью в 10544 км, из которых 9344 км на данный момент находятся в управлении Министерства транспорта и дорожной инфраструктуры, в том числе 3336 км национальных дорог и 6008 км местных дорог, а 1200 км находятся в управлении публичной администрации Левобережья Днестра. Кроме того, около 32000 км улиц, подъездных путей и дорог общего пользования находятся в управлении органов местного публичного управления.

Согласно последним данным, из 9344 км 94,5% национальных и 46,1% местных автомобильных дорог оснащены покрытием капитального и переходного типов (асфальтобетон, цементобетон, битумные смеси, выполненные путем смешения), их доля в общей сети составляет 62,7%. Плотность сети автомобильных дорог, составляющая 314 км на 1000 кв.км и 2,6 км на 1000 жителей, считается достаточной для уровня развития Республики Молдова. В настоящее время около 53% национальных автомобильных дорог находятся в очень хорошем, хорошем или удовлетворительном состоянии, тогда как состояние 47% дорог – плохое и очень плохое.

**Существующая дорожная инфраструктура по отношению к площади районов** характеризуется значительными различиями в региональном плане. Очевидно, что крупные городские центры располагают наиболее плотной сетью дорог, в этом смысле муниципий Кишинэу более чем вдвое превосходит другие регионы, затем следует муниципий Бэлць с плотностью дорожной сети 51 км на 100 кв.км. За пределами муниципиев на региональном уровне плотность сети дорог общего пользования колеблется между 22 км и 40 км на 100 кв. км, плотность дорог в регионе развития Север составляет 34 км на 100 кв. км по сравнению с 31 км на 100 кв. км в регионе развития Центр и 28 км на 100 кв.км в регионе развития Юг. АТО Гагаузия является административно-территориальной единицей с наименьшей плотностью сети дорог общего пользования – 22 км дороги на 100 кв. км.

Протекающий в республике процесс урбанизации обуславливает проявление существенных различий между крупными городами и остальной частью страны, а также различий между регионами и между районами, в количестве доступных дорог. **Уровень эксплуатируемости дорог** в муниципиях Кишинэу и Бэлць является чрезвычайно высоким по сравнению с другими регионами развития. По отношению к протяженности доступных дорог в муниципии Кишинэу насчитывается более 700 тыс. перевезенных пассажиров на один километр дороги за 2013 год, что превышает показатель муниципия Бэлць в 3,5 раза и в сотни раз – остальные регионы развития. Что касается перевозки грузов, различия являются такими же значительными.

**Доступность водных ресурсов** в Республике Молдова[[7]](#footnote-7) находится на критическом уровне, что сказывается на потенциале экономического развития страны. Объем поверхностных вод в Республике Молдова оценивается примерно в 1,32 млрд. куб. м. Запасы возобновляемых подземных вод оцениваются в 3,478 млн. куб. м, из которых 2,138 млн. куб. м утверждены Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых. Из этого объема около 2,121 млн. куб. м используется населением в качестве питьевой воды.

Согласно Стратегии в области водоснабжения и санитации население, обслуживаемое публичной системой водоснабжения, в 2012 году составляло около 1,5 млн. человек, или 42,1% населения страны (68,9% городского населения и 22,7% сельского). Наибольшая часть населения, обслуживаемого публичной системой водоснабжения, зарегистрирована в АТО Гагаузия – 66,6% и в муниципии Кишинэу – 66,4%, далее следуют регионы развития Юг – 48,8%, Север – 30,5% и Центр – 27,4%. Население, имеющее доступ к услугам канализации, насчитывало 761 тыс. человек, что составило 21,4% от общей численности населения, в том числе 50,1% в городах и лишь 1,0% – в сельской местности. Наибольшая часть населения с упрощенным доступом к системе канализации зарегистрирована в регионе развития Север – 23,4%, далее следуют регионы развития Центр – 10,2%, Юг – 6,7% и АТО Гагаузия – 2,2%.

Различия между регионами, касающиеся **инфраструктуры водоснабжения и канализации[[8]](#footnote-8)**, требуют применения в сфере регионального развития дифференцированного подхода. На первый взгляд, регион развития Юг отличается наибольшей плотностью водопроводной инфраструктуры с самой высокой долей подключенных к водопроводам домохозяйств. В то же время с плотностью канализационных сетей наблюдается обратная ситуация: самая высокая плотность отмечена в регионах развития Север и Центр (по 10,6 населенных пунктов на систему), которая, однако, существенно ниже, чем в регионе развития Юг (11,8 населенных пунктов на систему).

Что касается **функциональности водопроводов,** в регионах развития Юг и Центр отмечаются более высокие показатели – 94,5% и, соответственно, 92,9% доступных систем являются функционирующими по сравнению с 86,8% в регионе развития Север. Зато в регионе развития Север отмечен самый высокий уровень **функциональности канализационных систем** – 70,3%, в то время как в регионе развития Юг лишь каждая вторая система находится в рабочем состоянии (52,2%). АТО Гагаузия характеризуется максимальным уровнем функциональности водопроводных систем (100%) и уровнем функциональности канализационных систем, сравнимым с регионом развития Юг (55,6%).

Доступность услуг водоснабжения и канализации для населения можно проанализировать исходя как из наличия соответствующих систем в населенном пункте, так и из возможностей населения по пользованию данными услугами. Показатели подключения жилищного фонда к услугам централизованного водопровода и канализации колеблются между 7% (жилищный фонд района Теленешть) и 69% в АТО Гагаузия, 83% в муниципии Бэлць и 97% в муниципии Кишинэу.

Среди регионов развития регион Север характеризуется самым низким уровнем развития услуг водоснабжения и канализации (от 16% до 28%), наряду с низкими показателями подключения.

Значительные изменения отмечены в регионе развития Юг, внутри которого выделяется район Кантемир с его уровнем вдвое ниже лидера по региону и на 11% ниже следующего за ним района региона. Самый высокий показатель подключения зарегистрирован в районе Кэушень – 69% жилищного фонда подключено к водопроводу и 60% – к канализационным сетям.

Выше всего уровень развития соответствующих услуг в регионе развития Центр – 7% в районе Теленешть и 54% в районе Анений Ной.

Ограниченный доступ к водоснабжению и канализации отмечается, в частности, в сельской местности (примерно в 2,5 раза ниже по сравнению с городской). Отсутствие доступа к водопроводу почти полностью компенсируется наличием колодцев.

**Управление отходами[[9]](#footnote-9)** продолжает оставаться для Республики Молдова еще одной сложной неразрешенной проблемой. Обострение проблемы управления отходами, в особенности твердыми бытовыми отходами, вызвано неверным отношением к переработке отходов на различных этапах.

Хотя в настоящее время и существуют специализированные службы по сбору и удалению отходов в муниципиях, а во всех районных центрах, включая небольшие города, управление муниципальными отходами осуществляется такими службами (работающими на основании договоров, заключенных с индивидуальными производителями отходов) организованно, эта система охватывает лишь 60–90% общего количества производителей бытовых отходов в городской местности.

В сельской местности в большинстве случаев практически отсутствуют организованные службы управления отходами, перевозка отходов к местам их складирования осуществляется по большей части самостоятельно их производителями. В настоящее время в ряде сельских населенных пунктов регистрируется позитивная тенденция к созданию специализированных служб сбора и удаления отходов.

Наиболее распространенным способом обращения с отходами является их сброс на землю, что является основным источником загрязнения почвы и грунтовых вод. В этом контексте санитарная очистка населенных пунктов и управление бытовыми отходами являются важной задачей для правительственных и местных структур. Ежегодно службами санитарной очистки из городских населенных пунктов вывозятся на площадки для хранения твердых бытовых отходов около 1860–2512 тыс. куб. м отходов (2010–2013 годы).

Действующие полигоны для хранения отходов не эксплуатируются должным образом: отходы на них не уплотняются и не покрываются регулярно инертными материалами для предотвращения пожаров и предотвращения распространения неприятных запахов; отсутствует строгий контроль качества и количества отходов, ввозимых на каждый из полигонов; отсутствуют установки для сбора скапливающегося биогаза или сбора/переработки фильтрата; подъездные пути к полигонам и дороги по их внутреннему периметру не ремонтируются, транспортные средства не моются при выезде с полигонов; вокруг полигонов нет ограждения с соответствующими въездами и предупреждающими знаками. Состояние около 865 существующих полигонов для утилизации твердых бытовых отходов не соответствует требованиям международных стандартов по охране окружающей среды, представляя угрозу для здоровья людей и окружающей среды, за исключением 5–7 полигонов, соответствующих требованиям в области охраны окружающей среды[[10]](#footnote-10).

Другим негативным аспектом ненадлежащего обращения с отходами является то, что много полезного вторсырья складируется вместе с сырьем, которое не подлежит повторной переработке, поэтому вторсырье теряет большую часть своего полезного потенциала (бумага, стекло, металл, пластик); из-за смешивания и биохимического загрязнения его последующее восстановление затруднено.

Отходы продолжают представлять собой основной источник загрязнения окружающей среды в Республике Молдова до тех пор, пока не начнут предприниматься конкретные действия по разумному управлению отходами в соответствии с законодательной и нормативно-технической базой, гармонизированной с положениями директив Европейского Союза.

**Сектор электронных коммуникаций** характеризуется умеренным ростом в последние несколько лет. Такое развитие обусловлено главным образом ростом рынка услуг фиксированного и мобильного доступа в Интернет, ставшего основным двигателем в этом секторе. В то же время снизил темпы роста рынок мобильной связи и продолжает испытывать спад рынок фиксированной телефонной связи.

**1.5. Экономическое развитие**

Как правило, региональное развитие определяется положительной экономической динамикой, нацеленной на оптимальную диверсификацию экономической деятельности, стимулирование инвестиционного процесса, сокращение безработицы и повышение уровня жизни населения.

**Деятельность хозяйствующих субъектов**. В 2013 году в Республике Молдова было зарегистрировано около 52,2 тыс. предприятий, из которых об экономической и финансовой деятельности сообщили около 90% (действующие предприятия), с общим средним показателем количества сотрудников около 525,2 тыс. чел., с объемом продаж около 232,9 млрд. леев. Более половины (56%) действующих предприятий заявили в 2013 году об убытках, а среди предприятий с отрицательным финансовым результатом больше всего микро- и малых предприятий (около 96% убыточных предприятий).

В 2014 году количество зарегистрированных предприятий достигло 53,7 тыс., увеличившись на 3% по сравнению с 2013 годом, при этом наибольший рост был отмечен в регионе развития Юг (на 4,1%), в то время как АТО Гагаузия потеряло примерно 3,6% количества зарегистрированных предприятий. В порегиональной структуре предприятий произошли незначительные изменения, при этом на муниципий Кишинэу пришлось, как и прежде, около 66% общего количества предприятий, удельная доля региона развития Центр составила 15%, региона развития Север – 12%, региона развития Юг и АТО Гагаузия – 5,1% и, соответственно, 2,5%. Как и в предыдущем году, о проводящейся деятельности заявили примерно 90% предприятий, при этом больше всего действующих предприятий оказалось в регионе развития Север (96,4% расположенных там предприятий), в АТО Гагаузия (94,6%) и в регионе развития Юг (92,8%), в то время как в муниципии Кишинэу действовали всего 89% зарегистрированных предприятий.

Средняя численность работников снизилась примерно на 1%, при этом наибольшее снижение произошло в АТО Гагаузия (на 7%) и в регионе развития Юг (на 5%). Доходы от продаж в 2014 году возросли на 13%, однако рост этого показателя нивелируется снижением объема прибыли примерно на 11%. В самом благоприятном положении оказались предприятия региона развития Юг, прибыль которых возросла почти на 90% с одновременным ростом доходов от продаж примерно на 9%, а самый неблагоприятный показатель у предприятий муниципия Кишинэу, суммарная прибыль которых сократилась почти на 30%, в то время как доходы от продаж возросли примерно на 14%. С учетом этого наибольший удельный вес прибыли в составе доходов от продаж наряду с уменьшением количества работников свидетельствует о более благоприятном положении предприятий АТО Гагаузия, где в 2014 году была зарегистрирована прибыль примерно в 14,5 тыс. леев в расчете на одного работника. Далее следует регион развития Центр – примерно 13,1 тыс. леев на одного работника, а замыкают список муниципий Кишинэу и регион развития Север с прибылью примерно 5,8 тыс. леев и, соответственно, 5,0 тыс. леев в расчете на одного работника.

**Совокупные макроэкономические показатели.** Согласно статистическим данным, валовой внутренний продукт Республики Молдова в 2014 году достиг 105,1 млрд. леев (сопоставимые цены), в условиях роста фактического объема валового внутреннего продукта приблизительно на 4,4% и роста цен на 4,6%. В структуре валового внутреннего продукта валовая добавленная стоимость (ВДС) составила около 84%, а чистые налоги на продукты достигли доли в 16%. Около 1/3 ВДС пришлось на производство товаров, в то время как услуги составили около 2/3 ВДС. В структуре ВДС выделяются: (G) оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых приборов и предметов личного пользования с долей около 16,5% (на 2,86 процентных пункта больше по сравнению с 2013 г.), (А) сельское хозяйство, охотничье и лесное хозяйство, (В) рыболовство, рыбоводство с общей долей около 15% (на 2,93 процентных пункта больше) и (D) перерабатывающая промышленность с долей 14,4% (на 2,67 процентных пункта больше).

В структуре валового внутреннего продукта по элементам потребления **конечное потребление** превысило валовой внутренний продукт на 10% (110% по отношению к валовому внутреннему продукту), валовое накопление капитала составило примерно 26% (16% – в строительстве), в то время как **чистый экспорт товаров и услуг** способствовал снижению валового внутреннего продукта примерно на 36%. В этих условиях Республика Молдова является государством, ориентированным на потребление, причем более 1/3 объема потребления и инвестиций приходится на импорт.

К сожалению, официальная статистика Национального бюро статистики не содержит информации о региональных составляющих макроэкономических показателей, поэтому все последующие утверждения основываются на имеющихся показателях для всей территории. Дифференцированное изучение показателей предпринимательской деятельности в территориальном разрезе указывает на существенные различия по регионам развития. Так, более 2/3 предприятий расположены в муниципии Кишинэу, формируя около 3/4 дохода от продаж (около 73,3%), а на другом конце спектра располагается регион развития Юг с долей всего в 5,1% общего числа предприятий и долей дохода от продаж лишь в 3,1%. Распределение по секторам деятельности также выглядит несколько иначе, чем на уровне страны, за счет специфики деятельности хозяйствующих субъектов муниципия Кишинэу. Согласно количеству предприятий, действующих в четырех регионах развития, сохраняется ориентация на коммерческую деятельность, за которой следуют сельское хозяйство (в регионах развития Север и Юг) и перерабатывающая промышленность (регион развития Центр).

**Доход от продаж**. Различная динамика абсолютных показателей при ограниченной возможности их сопоставления заставляет нас в характеристике степеней экономического развития регионов развития использовать такие показатели интенсивности, как производительность (доход от продаж на одного сотрудника, доход от продаж или полученная прибыль на одного работника), в то время как эффект роста цен может быть устранен путем выражения результирующих показателей в ценах базового года (2005 г.). Таким образом, наилучшая производительность в экономической деятельности в 2014 году была отмечена в муниципии Кишинэу (доход от продаж на одного сотрудника составил около 289,5 тыс. леев в ценах 2005 года), в то время как самые скромные результаты отмечены в регионе развития Юг (около 114,7 тыс. леев дохода от продаж на одного сотрудника). В то же время муниципий Кишинэу характеризуется самой медленной динамикой производительности (2005–2014 годы), при этом наивысшая и самая стабильная производительность отмечается в регионе развития Центр.

**Профиль регионов по экономической деятельности**. Дифференциация регионов развития по результирующим показателям в сочетании с их экономической деятельностью позволяет составить профиль каждого региона развития по его экономической деятельности. Таким образом, без учета финансовой деятельности, в которой отмечается чрезмерная прибыль на одного работника (в частности, в АТО Гагаузия – 3,9 тыс. леев на одного сотрудника и в муниципии Кишинэу – 118,5 тыс. леев на одного сотрудника), можно отметить следующую специализацию регионов развития:

1. муниципий Кишинэу – (Е) электро- и теплоэнергия, газ и вода, (О) иные виды деятельности по оказанию коллективных, социальных и персональных услуг;
2. регион развития Север – (С) добыча полезных ископаемых и (А) сельское хозяйство, охотничье и лесное хозяйство, (F) строительство;
3. регион развития Центр – (G) оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых приборов и предметов личного пользования, (М) образование;
4. регион развития Юг – (D) перерабатывающая промышленность, (В) рыболовство и рыбоводство.

**Инвестиции** представляют одну из самых важных статей возмещаемых расходов, призванную обеспечить устойчивое региональное развитие. В 2013 году общий объем долгосрочных инвестиций в материальные активы составил примерно 20,8 млрд. леев (около 18,6% валового внутреннего продукта), что составляет в среднем по республике около 5,9 млн. леев на душу населения, с существенными различиями по территориальному аспекту.

# Таким образом, по ряду значений, касающихся инвестиций, значительно выделяется муниципий Кишинэу с показателем около 16,1 млн. леев на душу населения, в то время как в регионе развития Юг инвестиции на душу населения составили лишь 2,76 млн. леев. Муниципий Кишинэу и регион развития Центр характеризуются положительной, ярко выраженной и стабильной динамикой долгосрочных инвестиций в материальные активы (среднегодовой прирост составляет 15,8% и, соответственно, 13,9%), в других регионах динамика роста ниже, а в АТО Гагаузия по инвестициям наблюдается спад (в среднем на 8,8% в год).

# Анализ показателей экономической деятельности демонстрирует необходимость действий, направленных на повышение производительности и конкурентоспособности малых и средних предприятий, в особенности в регионах, в которых зарегистрировано снижение соответствующих значений, тем более что удельный вес малых и средних предприятий в структуре валового внутреннего продукта Республики Молдова составляет приблизительно 28,3%.

# Деятельность хозяйствующих субъектов на территориях остается важным источником дохода для местных органов власти, если учесть тот факт, что в регионе развития Север 31,8% всех поступлений от налогов и государственных пошлин приходится на налог на прибыль юридических лиц. В регионах развития Центр и Юг показатели еще выше – 45,1% и, соответственно, 33,7%.

*1.5.1. Промышленное производство*

Данные по регионам развития свидетельствуют о концентрации промышленной деятельности в следующем соотношении: 63,0% – в муниципии Кишинэу, 16,9% – в регионе развития Север и 14,7% – в регионе развития Центр. На регионы развития Юг и АТО Гагаузия приходятся самые незначительные доли в общем объеме производства по стране – соответственно 3,1% и 2,3%. В регионах развития наибольшая доля продукции, поставляемой на внешний рынок, производится предприятиями, расположенными на территории АТО Гагаузия – 70,0% и в регионе развития Юг – 60,9%, за которыми следует регион развития Центр – 52,7%.

*1.5.2. Туризм*

При численности населения примерно в 3,5 млн. Республику Молдова ежегодно посещают около 2,3 млн. иностранных граждан.[[11]](#footnote-11) Распределение потоков иностранных посетителей выглядит следующим образом: около 33% туристов направляются в страну через Румынию и Европейский Союз, 57% – через Украину и другие страны СНГ. Из общего числа гостей 10% попадают в страну через Международный аэропорт Кишинэу.

В первую десятку стран, граждане которых посетили Республику Молдова согласно данным учреждений по приему туристов в 2014 году, вошли Румыния, Украина, Россия, США, Италия, Германия, Турция, Великобритания, Польша и Франция.[[12]](#footnote-12)

Наиболее востребованными туристическими направлениями являются памятники культуры, винохранилища, монастыри, крепости, природные заповедники и пансионы в сельской местности, совместно формирующие спрос в сфере внутреннего и въездного туризма. В настоящее время продвигаются 20 ведущих национальных туристических маршрутов и 7 винных маршрутов. Однако внутренний и въездной туризм развиты по-прежнему довольно слабо.

Согласно данным Агентства по туризму, по состоянию на начало июля 2015 года активную деятельность вели 414 турагентств и туроператоров. Из них 366 (81%) действовали в Кишинэу, 25 (6%) – в регионе развития Север (из них 18 – в Бэлць), 13 (3%) – в регионе развития Центр, 7 – в регионе развития Юг и 3 – в АТО Гагаузия. В 15 районах (Басарабяска, Бричень, Криулень, Дондушень, Дубэсарь, Фэлешть, Флорешть, Глодень, Леова, Ниспорень, Сынджерей, Шолдэнешть, Штефан-Водэ, Тараклия и Теленешть) не работает ни одно туристическое агентство.

На конец 2014 года осуществляли деятельность 275 учреждений по приему туристов с функциями размещения и питания. Из их числа 45% находятся в Кишинэу, 18% – в регионе развития Север, 24% – в регионе развития Центр, 8,7% – в регионе развития Юг и 4,3% – в АТО Гагаузия. В районах Басарабяска, Кантемир и Стрэшень нет ни одного учреждения, предлагающего размещение. Пансионаты для туристов функционируют только в 7 районах из 32, что составляет менее четверти от общего числа. Сложившаяся ситуация определенно неблагоприятна для обслуживания существующего потока туристов вне пределов столицы республики.

*1.5.3. Сельское хозяйство.*

В 2013 году объем производства сельскохозяйственной продукции составил 23,8 млрд. леев, что равняется примерно 12,3% общего объема производства; валовая добавленная стоимость составила около 12,3 млрд. леев, или 14,7% общей валовой добавленной стоимости, с тенденцией роста в течение последних 6 лет (8,8% в 2009 году). Доходы от сельскохозяйственной деятельности остаются низкими даже при отмечающейся в последние годы положительной динамике.

В 2014 году объем производства сельскохозяйственной продукции во всех категориях хозяйств составил около 27,1 млрд. леев, увеличившись на 8,6% (в сопоставимых ценах) по сравнению с предыдущим годом, а благоприятная динамика в основном определялась ростом производства продукции растениеводства (на 10,8%), объем которой в 2014 году составил около 65% общего сельскохозяйственного производства; таким образом, объем производства продукции животноводства составил 35% общего объема сельскохозяйственной продукции (на 4,1% больше по сравнению с 2013 годом). Ретроспективный анализ показывает, что сельское хозяйство республики специализировалось на производстве зерновых и бобовых, которое способствовало росту общего объема сельскохозяйственного производства в среднем примерно на 2,8% (2010–2014 годы), что составило около четверти роста сельскохозяйственного производства. В то же время производство сельскохозяйственной продукции в Республике Молдова целиком зависит от импорта средств защиты растений и удобрений, семян и топлива, что негативно влияет на конкурентоспособность молдавской агропродовольственной продукции.

Самый высокий доход от продаж в сельском хозяйстве был отмечен в региональном разрезе в регионе развития Север – 3557,71 млн. леев, между тем как доля в общей структуре доходов, так и производительность в этом секторе остаются незначительными: доля доходов от продаж в сельхозсекторе составила 3,8% общего объема продаж, при этом 30% занятого населения работают в сельском хозяйстве.

## **. Территориально-пространственное планирование**

Деятельность по обустройству территорий, которая проводится или должна проводиться в Республике Молдова, направлена на гармонизацию экономических, технологических, социальных и культурных политик на уровне территорий. Нормативно-правовая база, регулирующая этот процесс, включает положения и законы, способствующие сохранению природного и культурного наследия Республики Молдова сквозь призму концепции устойчивого развития. Одним из важнейших аспектов, выявленных при оценке степени скоординированности программ развития на территориальном уровне, является отсутствие согласованности действий между этими программами и планированием территорий. Необходимость в согласовании этих двух составляющих обусловлена тем, что генеральный процесс развития предполагает интеграцию методов планирования с территориальными элементами.

Основополагающим элементом пространственного планирования является территория, определяемая как замкнутое пространство со своей физической структурой, разнообразием капитала и потенциала, со своими преимуществами, а также недостатками. Планирование территорий представляет собой деятельность специализированных учреждений, направленную на оптимальную организацию территории с точки зрения ее физической структуры (землепользование, коммуникации, коммунальные услуги и т.д.). Применение планирования территорий предполагает физическую организацию пространства в соответствии с направляющей концепцией, которая обеспечивает населению необходимую базу и качество жизни для индивидуального развития. Таким образом, планирование территорий представляет собой процесс непрерывной и сложной организации и переустройства территориальных структур и населенных пунктов в целях обеспечения оптимальной базы, необходимой для осуществления деятельности людей и постоянного повышения уровня их жизни. Роль планирования территорий в обеспечении сбалансированного развития регионов Республики Молдова является ключевой в той мере, в какой оно позволяет обеспечить координацию деятельности как по направлению и размещению инвестиционных проектов и элементов инфраструктуры посредством рационального использования территориального потенциала и повышения экономической, социальной и территориальной сплоченности, так и по экономической конкурентоспособности территорий.

Все меры планирования деятельности по развитию на междугородном и субнациональном уровнях должны быть привязаны к определенной территории и согласованы с существующим потенциалом данной территории. Такая привязка порождает необходимость учета планирования территорий в программах регионального развития. Ряд документов, соответствующих международной практике (план обустройства национальной территории, региональные планы обустройства территории, планы обустройства территории районов или местные планы обустройства территории), регулирует взаимосвязь между двумя этими элементами генерального процесса развития.

В настоящее время существует проект плана обустройства национальной территории, который разработан в 2010–2012 годах и нуждается в обновлении. Из шести регионов развития план территориального обустройства разработан только для муниципия Кишинэу, но и этот документ, утвержденный в 2007 году, уже нуждается в обновлении. Остальные регионы развития вовсе не имеют подобных документов. Разработка региональных планов обустройства территорий не была инициирована и не поддерживалась. Территориальные и градостроительные проекты реализуются учреждениями по развитию без применения каких-либо законодательных актов, касающихся планирования территорий.

На районном и местном уровнях был разработан ряд документов по планированию. На местном уровне лишь примерно 33% городов и 1% сельских населенных пунктов располагают градостроительными планами, которые по большей части являются устаревшими и разработаны фрагментарно, без согласования с районными планами и, соответственно, с национальным планом. С 2000 года и по настоящее время для 31 из 52 городов (около 60%) разработаны либо находятся в стадии рассмотрения и утверждения генеральные градостроительные планы.

Отсутствие единства в процессе разработки документов планирования территорий и отсутствие координации между этими документами порождает абсолютную непоследовательность в вопросах размещения городской технической инфраструктуры (дорожная сеть, системы водоснабжения и канализации, системы управления твердыми бытовыми отходами и т.д.), сбалансированного доступа к ней и территориального распределения инвестиционных проектов. Таким образом, программы регионального развития уязвимы в плане их недостаточной привязки к определенной территории и ее потенциалу. Исключение территориального элемента из процесса планирования развития приводит к тому, что развитие оказывается неудовлетворительным, а внедрение разработанных стратегий – недостаточно эффективным.

Обобщенный подход к развитию всей страны без учета территориального элемента более не соответствует сложным современным процессам развития. В контексте регионального развития на планирование территорий возлагается задача поиска и разграничения неблагоприятных зон, что послужит разработке программ и определению приоритетов для распределения финансов. В процессе планирования территорий определяется также точка зрения на многополюсное развитие и на отношения между городом и селом. Планирование территорий должно предлагать решения по созданию планового каркаса населенного пункта, устанавливать критерии классификации населенных пунктов, выявлять элементы неравномерности развития, определять концепцию и обосновывать необходимость территориального перераспределения этих элементов. Отсутствие элемента планирования территорий при разработке среднесрочной и долгосрочной программы развития приводит к отсутствию территориальной привязки решений по развитию.

В этом смысле для обеспечения процесса устойчивого и последовательного развития Республике Молдова необходимо срочно вернуться к доработке и утверждению Плана обустройства национальной территории, разработке и утверждению планов обустройства территорий регионов, районов и местных планов обустройства территорий, к внесению поправок в законодательство и установлению иерархии, единству подхода и осознанию необходимости соотнесения стратегий, программ и планов развития с территориальными элементами.

# **2. SWOT-анализ**

# Данная глава включает в себя анализ политики регионального развития в контексте сильных и слабых сторон, влияющих на ее внедрение, существующие возможности и возможные риски. SWOT-анализ – свод заключений, полученных в результате анализа существующего положения, а также наблюдений в ходе внедрения политики регионального развития.

|  |  |
| --- | --- |
| **Сильные стороны** | **Слабые стороны** |
| * Существование нормативно-правовой базы политики регионального развития * Действующая институциональная база (Национальный координационный совет по региональному развитию, Министерство регионального развития и строительства, региональный совет по развитию, Агентство регионального развития) * Наличие источников финансирования политики регионального развития (Национальный фонд регионального развития, спонсоры и партнеры по развитию) * Наличие отраслевых региональных программ по четырем важным областям регионального развития * Готовность национальных учреждений участвовать во внедрении политики регионального развития * Сотрудничество между регионами развития * Опыт Агентства регионального развития в реализации региональных проектов * Повышение прозрачности в управлении Национальным фоном регионального развития по сравнению с другими национальными фондами * Пилотные проекты, реализуемые совместно с партнерами по развитию | * Секторальный характер политики регионального развития и недостаточная межведомственная координация * Отсутствие взаимодействия между документами планирования и проведения секторальной политики на разных административных уровнях * Недостаточность финансирования для покрытия нужд как местного, так и регионального развития * Слабая система оценки регионального развития, включая пробелы в области региональных показателей мониторинга развития * Отсутствие четко сформулиро- ванных определений таких понятий, как *межрегиональные различия, сбалансированное развитие, полюс роста, система показателей, единая статистическая номенклатура территориальных единиц и т.д.* * Ограниченные институциональные возможности по координации межотраслевой деятельности Национального координационного совета по региональному развитию, формальная роль регионального совета по развитию * Ограниченный доступ к региональной коммунальной инфраструктуре и региональным публичным услугам * Проекты регионального развития реализуются на местном уровне, не будучи согласованными на уровне региональных нужд * Не обеспечено взаимодействие при использовании различных фондов и ресурсов * Слабо развитая на местах ин-   фраструктура туризма |
| **Возможности** | **Угрозы** |
| * Принятие Республикой Молдова обязательств по реализации Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом * Либерализация торговли с Европейским Союзом * Приоритеты политики Европейского Союза (в том числе связанные с построением региональной конкурентоспособности) * Реализация механизма межкоммунального сотрудничества * Техническая помощь и передача опыта от партнеров по развитию * Наличие фондов, способных оказать поддержку в реализации проектов регионального развития * Наличие программ трансграничного сотрудничества * Развитая инфраструктура поддержки бизнеса (промышленные парки, бизнес-инкубаторы, зоны свободного предпринимательства т.д.) * Культурное наследие и доступные природные ресурсы * Совершенствование функций агентства регионального развития и регионального совета по развитию по привлечению дополнительных фондов * Разработка секторальной региональной программы для сферы экономики и сферы туризма * Продвижение имиджа и культурного наследия регионов развития * Потенциал роста туристической привлекательности Республики Молдова | * Неопределенная политическая ситуация * Финансовая нестабильность * Отсутствие политической воли к проведению реформы административно-территориального устройства * Неполное и нечеткое разграничение полномочий между различными уровнями власти * Застой в проведении реформ, в том числе административной децентрализации и реформы административно-территориального устройства * Сегментированный подход к областям применения политики регионального развития * Непрерывная миграция экономически активного населения * Ограниченное участие частного сектора и сектора общественных организаций в процессе регионального развития * Ограниченные возможности частного сектора в плане реализации проектов регионального развития |

## **2.1. Определение проблем внедрения политики регионального развития**

Анализ контекста внедрения политики регионального развития, результатов диагностики текущей ситуации в области социально-экономического развития, а также результатов оценки реализации положений Национальной стратегии регионального развития в период с 2010 по 2015 годы свидетельствуют о наличии широкого спектра проблем, которые могут быть условно разделены на несколько категорий.

*Первая категория проблем* связана с **недостаточной координацией стратегических программных документов законодательной и институциональной базы**, что придает процессу реализации регионального развития узкоотраслевой характер, отличный от современных подходов и европейских тенденций в этой области. Исходя из этого, можно утверждать, что:

1) несмотря на то, что начиная с 2006 года в Республике Молдова был утвержден ряд программных документов и создана необходимая правовая база для регионального развития, до сих пор нет общего и скоординированного видения процесса регионального развития;

2) вплоть до настоящего момента политика регионального развития не воспринимается как политика социальной, экономической и территориальной сплоченности, как это определено в Политике сплочения Европейского Союза[[13]](#footnote-13);

3) региональное развитие воспринимается как секторальная область, занимающаяся реализацией инфраструктурных проектов или проектов по развитию услуг, но только не как межведомственная политика;

4) хотя приоритеты программ регионального развития соприкасаются с положениями нескольких национальных стратегических документов (Национальной стратегией децентрализации, Стратегией развития сектора малых и средних предприятий на 2012–2020 годы и т.д.), взаимодействие с ними и координация с другими политиками не обеспечены в полном объеме;

5) действующая правовая база в значительной степени соответствует европейским стандартам и позволила приступить к внедрению политики регионального развития. В то же время на настоящем этапе положения правовой базы необходимо гармонизировать с положениям системы правовых норм Европейского Союза для придания процессу регионального развития дополнительного импульса;

6) на институциональном уровне не в полной мере используются компетенции Национального координационного совета по региональному развитию и региональных советов по развитию для внедрения настоящей Стратегии и стратегий регионального развития. Законодательство должно предусмотреть определенный статус для агентств регионального развития;

7) органы местного публичного управления Республики Молдова слишком раздроблены, не получают достаточного финансирования и обладают слабым институциональным потенциалом для организации и предоставления публичных услуг. Малые размеры населенных пунктов в сочетании с низким экономическим потенциалом отрицательно сказываются на административной способности местных органов управления выполнять свои функции;

8) на реализацию проектов регионального развития оказывает влияние и недостаточная способность органов местного публичного управления эффективно координировать проекты и управлять ими. В этих условиях роль координатора передается агентствам регионального развития, которые оказываются занятыми как реализацией, координацией и мониторингом, так и контролем реализации проектов;

9) ежегодно выделяемая из государственного бюджета сумма, не превышающая 1%, явно недостаточна для реализации всеобъемлющего процесса регионального развития. Необходимо отметить, что существует ряд других национальных фондов – Национальный экологический фонд, Дорожный фонд, Фонд энергоэффективности, – которые финансируют проекты, схожие по назначению с процессами регионального развития, однако взаимодействие этих фондов не обеспечено.

*Вторая категория проблем* сводится к тому, что, несмотря на более чем пятилетний срок внедрения политики регионального развития, основныецели, касающиеся сокращения внутри- и межрегиональных различий и сбалансированного территориального развития, остаются нереализованными. В этом плане показательно следующее:

1) до сих пор не созданы необходимые предпосылки, которые обеспечили бы на концептуальном и правовом уровнях определение понятий «внутрирегиональные различия», «межрегиональные различия» и «сбалансированное развитие». Эти препятствия обусловлены отсутствием нормально функционирующей региональной статистической системы;

2) на национальном уровне присутствуют существенные разрывы в показателях социально-экономического развития между муниципием Кишинэу и другими регионами. Углубляются различия в уровнях развития городской и сельской среды в рамках регионов развития. Регион развития Юг находится на подъеме по сравнению с регионами развития Север и Центр по показателям социально-экономического развития и развития инфраструктуры;

3) необходимо гармонизировать положения действующего законодательства с положениями Регламента (ЕС) № 1059/2003 Европейского Парламента и Совета от 26 мая 2003 года об учреждении единой статистической номенклатуры территориальных единиц (NUTS) для целей территориального устройства регионов развития Республики Молдова;

4) отсутствует стратегическое видение обеспечения территориального и пространственного развития Республики Молдова. До сих пор не утверждены национальный план обустройства территории и региональные планы обустройства территорий. В большинстве органов местного публичного управления отсутствуют районные и местные планы обустройства. По этой причине региональное развитие не в состоянии обеспечить территориальный баланс в развитии коммунальной инфраструктуры и услуг. Отсутствие точной информации о коммунальной инфраструктуре и услугах на территориях препятствует равномерному региональному развитию;

5) реализация программ регионального развития осуществляется посредством проектов, финансируемых в основном за счет Национального фонда регионального развития. Проекты регионального развития, реализованные до сих пор, были направлены, за редкими исключениями, преимущественно на развитие объектов инфраструктуры коммунальных услуг (вода, канализация, дороги) и местных служб (санитарная очистка, снабжение питьевой водой и т.д.). На уровне регионов развития не определялись и не реализовывались проекты развития инфраструктуры региональных коммунальных служб;

6) отсутствие нормативно-правовой базы, касающейся концепции регионализации услуг, препятствует росту числа инициатив в этой области. Как отмечалось в оценке реализации проектов, выполненных при поддержке Национального фонда регионального развития[[14]](#footnote-14), созданные/усовершенствован-ные публичные службы относятся скорее к местному, нежели к региональному уровню, что не способствует сокращению различий в развитии и не обеспечивает экономическую эффективность услуг, экономию за счет масштаба и их экстернализацию. В целом публичные службы первостепенного значения (водоснабжение, канализация, санитарная очистка, здравоохранение и т.д.) остаются малочисленными и непропорционально расположенными на территории регионов.

*Третья категория проблем* состоит **в недостаточности предпосылок к обеспечению долгосрочного экономического развития регионов**. Существование таких предпосылок способствовало бы в первую очередь росту регионального валового внутреннего продукта (который на сегодняшний день точно не измерен), росту местных доходов, привлечению инвестиций, созданию малых и средних предприятий, росту числа рабочих мест в регионах, что приведет к повышению конкурентоспособности регионов развития и, соответственно, привлечению публичных и частных инвестиций.

Ситуация, существующая на данный момент, выглядит следующим образом:

1) более 2/3 предприятий расположены в муниципии Кишинэу, при этом на них приходится почти 3/4 дохода от продаж (около 73,3%), в то время как средние значения этих показателей в трех остальных регионах едва достигают 5–10%;

2) публичные и частные инвестиции распределяются по территориям неравномерно, с существенными различиями по территориальному профилю. Как показывает социально-экономический анализ существующей ситуации, инвестиции осуществляются, как правило, в муниципии Кишинэу и в других крупных городах с почти семикратными различиями по территориальному профилю. Инвестиции в сельскую местность или не осуществляются вовсе, или ничтожно малы по сравнению с городской местностью. По этому показателю существуют разрывы между регионами развития. Этот факт указывает на отсутствие последовательного стратегического направления инвестирования на уровне страны;

3) в регионах развития и на национальной территории бизнес-инфраструктура в целом достаточно развита. Многие экономические структуры, однако, нуждаются в значительных инвестициях для создания технической и производственной инфраструктуры, способствующей привлечению иностранных инвестиций для запуска новых или расширения существующих производств. Основным препятствием является недостаток финансовых средств;

4) избыточное территориальное дробление обуславливает недостаток на национальном, местном и региональном уровнях ресурсов и потенциальных возможностей развития, а также ограниченные бюджетные доходы и неясные перспективы роста из-за экономической ситуации, слабого институционального потенциала, непривлекательной инвестиционной среды, отсутствия знаний и опыта в привлечении инвестиций;

5) существующие внешние фонды (такие как программы трансграничного сотрудничества Европейского Союза и т.д.) или средства, предоставляемые в рамках других программ международных доноров, сопоставимые с ресурсами Национального фонда регионального развития, используются для различных местных проектов несогласованно. При этом теряется возможность объединения ресурсов и увеличения доходности реализуемых проектов развития.

Таким образом, главная проблема области регионального развития состоит в том, что политика регионального развития не обеспечивает сбалансированного долгосрочного развития регионов и слабо способствует росту благосостояния населения. Действующая политика регионального развития не обеспечивает устойчивых предпосылок для продвижения/обеспечения территориальной и социально-экономической сплоченности в регионах развития.

Данная Стратегия направлена на изменение существующей ситуации путем создания необходимых предпосылок и концептуальной основы для обеспечения соответствия политики регионального развития на период 2016–2020 годов соответствующим критериям и ее превращения в межотраслевую политику, отвечающую требованиям европейских программ и принципов в этой области. В связи с этим необходимо обеспечить направление усилий всех участвующих в процессе сторон и необходимых ресурсов на достижение предусмотренных настоящей Стратегией основной цели и конкретных задач.

# **Основная цель и конкретные задачи**

В контексте настоящей Стратегии достижение поставленных целей основывается на следующих **предпосылках/предварительных условиях:**

1) политика регионального развития в Республике Молдова разработана с учетом положений Политики сплочения Европейского Союза, а также положений Соглашения об ассоциации Республики Молдова с Европейским Союзом и сопутствующего ему Плана действий. В то же время Республика Молдова на данный момент не является членом Европейского Союза и не обладает доступом к структурным фондам Европейского Союза. Исходя из этого, внедрение настоящей Стратегии в значительной мере зависит от контекста и возможностей развития страны, а также от имеющихся в наличии доступных средств. Учитывая вышесказанное, согласованность со стандартами Европейского Союза и стремление к обеспечению социально-экономической и территориальной сплоченности – трех основных направлений обеспечения долгосрочного регионального развития – лягут в основу продвижения данной Стратегии и ее претворения в жизнь;

2) исходя из того, что цели Национальной стратегии регионального развития на 2013–2015 годы не были достигнуты в полном объеме за отведенный период, настоящая Стратегия не является новой парадигмой регионального развития в Республике Молдова, но делает ставку на **последовательность в продвижении существующей парадигмы регионального развития**, при этом акцент делается на повышение эффективности и закрепление прилагаемых усилий и создаваемых механизмов;

3) стратегии регионального развития на уровне регионов **предстоит привести в соответствие с настоящей Стратегией с точки зрения концепции и срока внедрения**, с учетом аспектов или приоритетов развития, присущих соответствующему региону. В этом смысле настоящая Стратегия определяет направляющие регионального развития на уровне страны, а стратегии регионального развития обеспечат их претворение в жизнь на региональном уровне, используя необходимые рычаги для достижения основной цели Стратегии, однако путем использования потенциала и специфики каждого из регионов;

4) в этом контексте региональное развитие, не представляя собой отдельной области, является скорее точкой приложения объединенных усилий для интеграции и объединения секторальных политик, что демонстрирует необходимость **интегрированного** планирования как на региональном, так и на национальном уровнях. **Многоотраслевой характер** настоящей Стратегии предполагает интеграцию отраслевых приоритетов и тенденций политики регионального развития для разработки общей основы долгосрочного развития регионов;

5) эффективное внедрение настоящей Стратегии предусматривает обеспечение Национальным координационным советом по региональному развитию при поддержке Министерства регионального развития и строительства **действенной (многоотраслевой) координации на межведомственном уровне.** В то же время необходимо учитывать полномочия отраслевых министерств по продвижению отраслевых политик, используя возможности задействованных министерств и учреждений как на национальном, так и на региональном уровнях. Такое возможно при объединении действий, усилий и полномочий задействованных учреждений, а также фондов для управления привлечением инвестиций, многоотраслевым финансированием процесса внедрения настоящей Стратегии и совершенствования этого механизма;

6) на региональном уровне региональные советы по развитию и агентства регионального развития являются основными опорными структурами, обеспечивающими **многоотраслевое планирование и эффективную координацию процесса внедрения Национальной стратегии регионального развития и настоящей Стратегии на уровне регионов,** включая осуществление инвестиций и проектов регионального масштаба. Данный аспект предполагает, с одной стороны, расширение (пересмотр) полномочий и постоянное укрепление потенциала региональных советов по развитию и агентств регионального развития в области координации деятельности нескольких отраслей, а также укрепления потенциала органов местного публичного управления для эффективного управления проектами регионального значения. С другой стороны, эта задача требует готовности министерств и учреждений, участвующих во внедрении настоящей Стратегии и/или отраслевых стратегий на территориальном уровне.

При определении стратегического вѝдения на период 2016–2020 годов учитывались выводы и тенденции, изложенные в социально-экономическом анализе регионов развития, существующий региональный и международный контекст, а также прогнозы будущего развития. Еще одним аспектом, который учитывался при разработке Национальной стратегии регионального развития, стала промежуточная оценка внедрения настоящей стратегии и Национальной стратегии регионального развития на 2013–2015 годы, а также объем реализации целей и задач, предусмотренных данными стратегически- ми документами.

Политика регионального развития на предшествующих этапах ее внедрения в значительной мере была сосредоточена на разработке способов деятельности и рычагов, необходимых для применения межотраслевого подхода. Сложность этого процесса, а также относительно сжатые сроки внедрения продемонстрировали необходимость интенсификации процесса и решения некоторых вопросов, касающихся институциональной и нормативной базы. Стратегическое направление предшествующих программных документов определили положения Закона о региональном развитии в Республике Молдова № 438-XVI от 28 декабря 2006 года, а именно – сбалансированное долгосрочное развитие во всех регионах развития. Исходя из того, что намеченная цель не была достигнута в полном объеме, работа над этим процессом будет длительной и будет продолжена, в том числе посредством настоящей Стратегии.

В этом контексте, исходя из обязательства обеспечить непрерывность парадигмы путем освоения социально-экономического и территориального потенциала на национальном и региональном уровнях, **основная цель** настоящей Стратегии состоит в следующем:

**Обеспечение сбалансированного и долгосрочного развития во всех регионах развития Республики Молдова**

**Основную цель** предстоит выполнить, решив 3 к**онкретные задачи:**

1. **обеспечение доступа к качественным публичным и коммунальным услугам;**
2. **обеспечение устойчивого экономического роста в регионах;**
3. **улучшение качества управления в области регионального развития.**

Настоящая Стратегия призывает объединить усилия для достижения следующих результатов:

1. повышение уровня жизни населения регионов;
2. сокращение различий между регионами;
3. обеспечение территориальной сплоченности;
4. уменьшение оттока населения из регионов.

Прогресс в достижении основной цели настоящей Стратегии будет оцениваться по следующим показателям:

– региональный ВВП;

– уровень бедности в регионах;

– показатели различий;

– уровень выбросов парникового газа.

**Конкретная задача № 1. Обеспечение доступа к качественным публичным и коммунальным услугам**

Решение задачи способствует развитию инфраструктуры регионального и местного значения в целях повышения территориальной сплоченности и сокращения различий между регионами. Также, в силу важности указанной инфраструктуры для конечных пользователей, осуществление деятельности, направленной на выполнение этой задачи, позволит добиться социальной сплоченности регионов. Данная задача включает также меры, направленные на повышение эффективности способа организации публичных услуг, в частности, регионализацию услуг по управлению твердыми отходами, водоснабжению и канализации. Хотя определенные попытки в этом направлении и предпринимались в пилотных населенных пунктах Республики Молдова в разных вариантах, включая межкоммунальнные предприятия, все еще остается необходимость в мерах, направленных на повышение информированности органов местного публичного управления и населения, а также на расширение и консолидацию публичных услуг по управлению твердыми отходами, водоснабжению и канализации.

Министерство регионального развития и строительства также предусматривает обеспечение взаимодействия с другими проектами, осуществляемыми другими партнерами, путем создания платформы для координации, общения и мониторинга по вопросам осуществляемых проектов, направленных на обеспечение доступа к качественным публичным и коммунальным услугам и удобствам в регионах.

**Ожидаемые результаты:**

1. повышение эффективности публичных услуг по управлению твердыми отходами, водоснабжению и канализации, региональному и местному развитию и повышению энергоэффективности общественных зданий;
2. жители регионов являются получателями качественных публичных услуг по управлению твердыми отходами, водоснабжению, канализации, региональному и местному развитию, а также услуг по энергоэффективности общественных зданий;
3. более эффективное межкоммунальное сотрудничество в рамках оказания публичных услуг по управлению твердыми отходами, водоснабжению и канализации в отобранных населенных пунктах.

**Мера 1.1. Развитие инфраструктуры регионального и местного значения**

Опираясь на отраслевые региональные программы в области услуг по управлению твердыми отходами, водоснабжению, канализации и энергоэффективности общественных зданий, эта мера предусматривает как бóльшую обоснованность, исходя из региональных различий, так и работу по расширению спектра и улучшению качества указанных услуг. Она направлена на развитие физической инфраструктуры и социальной инфраструктуры регионального и местного значения.

1.1.1. Разработка Методологии выявления и оценки региональных различий.

1.1.2. Поддержка в составлении портфеля проектов в таких четырех областях, как управление твердыми отходами, энергоэффективность, региональное и местное развитие, водоснабжение и канализация.

1.1.3. Реализация портфеля приоритетных проектов регионального развития, утвержденных Единым программным документом, в области управления твердыми отходами, энергоэффективности, регионального и местного развития, водоснабжения и канализации.

1.1.4. Внутренний мониторинг и оценка процесса реализации проектов регионального развития.

**Мера 1.2. Продвижение принципов регионализации публичных услуг в области управления твердыми отходами и энергоэффективности** предполагает проведение действий, направленных на повышение эффективности публичных услуг путем задействования механизма межкоммунального сотрудничества в этих областях. Так как в настоящее время такой механизм запущен лишь в пилотных населенных пунктах, эта мера включает в себя действия по привлечению внимания населения к положительным моментам, связанным с внедрением подобных механизмов, по продвижению концепции указанных механизмов и улучшению их работы.

1.2.1. Привлечение внимания общественности к межкоммунальному сотрудничеству в областях управления твердыми отходами и энергоэффективности.

1.2.2. Разработка и утверждение плана действий по децентрализации и регионализации услуг водоснабжения и канализации.

1.2.3. Определение критериев межкоммунального сотрудничества и регионализации в секторах **водоснабжения и канализации** и управления твердыми отходами.

**Конкретная задача № 2. Обеспечение устойчивого экономического роста в регионах**

Решение задачи способствует росту экономической сплоченности и использованию экономического потенциала. Конвергентный характер данной задачи находит отражение в мерах, касающихся инновационного аспекта и экономической адаптируемости. Данная задача включает ряд комплексных мер, призванных обеспечить экономические предпосылки для долгосрочного развития в регионах, добиться которого невозможно без вовлечения в данный процесс министерств-партнеров, компетентных в вопросах экономического развития. В условиях планового и устойчивого роста экономики сегмент сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности должен быть преобладающим, с тем чтобы обеспечить безопасность, самодостаточность и независимость внутреннего рынка по отношению к внешнему. Намеченные цели и задачи послужат созданию системы, в рамках которой любой регион развития сможет получить собственную экономическую специализацию на определенном производстве и/или услугах с расчетом на собственные ресурсы, а также на ресурсы, полученные за счет инвестиций и технической помощи. Таким образом, их совместное функционирование позволит удовлетворять нужды регионов, в которых отсутствуют те или иные ресурсы.

Выявление городов, обладающих потенциалом экономического роста, представляет собой один из необходимых этапов ускорения экономических процессов и оптимизации распределения финансов, поскольку такая политика оказывает влияние и на близлежащие населенные пункты, и на весь регион. Дополнительным эффектом от таких мер, включая меры, направленные на диверсификацию услуг по поддержке деловой активности и продвижению предпринимательства в регионе, может стать создание благоприятного инвестиционного климата.

Министерство регионального развития и строительства также ставит перед собой в качестве цели обеспечение взаимодействия с другими проектами, осуществляемыми в данной области другими партнерами, путем создания платформы для координации, общения и мониторинга по вопросам осуществляемых проектов, способствующих обеспечению экономического роста в регионах.

**Ожидаемые результаты:**

1. освоение экономического потенциала регионов;
2. повышение инвестиционной привлекательности регионов;
3. освоение инфраструктуры бизнеса;
4. рост туристического потенциала регионов.

**Мера 2.1. Концептуализация сети городских центров**

Данная мера предполагает осуществление действий, направленных на разработку и прояснение концепции городских центров с конкурентоспособным потенциалом экономического развития и ориентирование инвестиционных проектов на упрочение их инфраструктуры в целях ускорения экономических процессов в регионах.

2.1.1. Разработка и утверждение предварительного анализа для определения городских центров развития.

2.1.2. Разработка программы внедрения государственной политики в области городских центров развития.

2.1.3. Приведение отраслевых программных документов в соответствие с положениями государственной политики в области городских центров развития.

**Мера 2.2. Упрочение и развитие региональной экономики**

Данная мера предполагает осуществление действий, направленных на диверсификацию структуры экономической деятельности в регионах, включая как ориентирование предпринимателей на производственный сектор экономики и использование существующего потенциала, так и поощрение к использованию в предпринимательской деятельности инновационных методов; действий, направленных на обеспечение стратегического отраслевого планирования регионального экономического развития, в том числе путем упрочения инфраструктуры поддержки бизнеса (например, бизнес-инкубаторы, промышленные парки) в каждом из регионов развития. На основе такого планирования появится возможность оказать поддержку в реализации проектов приоритетного значения, способствующих экономическому развитию регионов.

2.2.1. Разработка региональных секторальных программ экономического развития для каждого из регионов развития.

2.2.2. Составление и пополнение портфеля проектов для поддержки экономической деятельности в регионах.

2.2.3. Реализация портфеля проектов приоритетного значения по поддержке развития частного сектора, утвержденных Единым программным документов в области экономики.

2.2.4. Внутренний мониторинг и оценка процесса реализации проектов регионального развития в области экономики.

**Мера 2.3. Упрочение и развитие туристической инфраструктуры в регионах развития**

Данная мера предполагает осуществление действий, направленных на обеспечение развития или упрочения необходимой инфраструктуры для облегчения доступа к туристическим объектам, а также для привлечения туристов в регионы. Мера также предполагает действия, направленные на применение стратегического секторального планирования и использование туристического потенциала регионов, восстановление и благоустройство существующих туристических объектов и инфраструктуры, а также распространение туристической деятельности на сельскую местность.

2.3.1. Разработка региональных секторальных программ развития туризма в регионах развития.

2.3.2. Составление и пополнение портфеля проектов в области туризма.

2.3.3. Реализация проектов по восстановлению туристических объектов и инфраструктуры, включенных в Единый программный документ.

2.3.4. Внутренний мониторинг и внутренняя оценка процесса реализации проектов регионального развития в области туризма в регионах.

**Конкретная задача № 3. Улучшение качества управления в области регионального развития**

Решение задачи способствует повышению эффективности процесса межведомственной координации, а также внедрения политики регионального развития на национальном и региональном уровнях. Настоятельную необходимость достижения данной цели подтверждают как имеющиеся недостатки административного характера, так и законодательные аспекты, не приведенные в соответствие с тенденциями развития. Начальный этап регионального развития позволил установить институциональные рамки регионального развития, которые могут быть непосредственно адаптированы к процессу, не регулируемому правовыми или конституционными положениями. Согласно рекомендациям, предстоит внести изменения и дополнения как в законодательные, так и в нормативные акты, в том числе путем соответствующего обновления оперативных руководств, инструкций, в другие нормативные документы политики регионального развития. Также предстоит внести изменения и уточнения, касающиеся функционирования механизмов межкоммунального и межрегионального сотрудничества в рамках процесса интегрированного планирования регионального развития, принимая во внимание принципы недискриминации и равенства полов.

Межотраслевой характер политики регионального развития и участие целого ряда должностных лиц требуют как улучшения сотрудничества, так и объединения усилий всех участников процесса регионального развития, в частности, при внедрении региональных и секторальных стратегий, а также проектов регионального масштаба. В этом смысле чрезвычайно важны постоянное упрочение институционального потенциала региональных советов по развитию и агентств регионального развития. Для местных (органов местного публичного управления) и региональных участников в стратегию включены меры, предусматривающие расширение их возможностей по управлению проектами регионального развития, с тем чтобы они испытывали бóльшую сопричастность при управлении этими проектами. В то же время, имея в виду проведение реформы децентрализации и постепенное укрепление полномочий местного публичного управления, выполнение данной задачи становится в процессе регионального развития насущной необходимостью. Способность органов местного публичного управления реально участвовать в разработке и реализации региональных проектов требует повышения их автономности. Успешное претворение в жизнь политики децентрализации и местной автономии обеспечит повышение институционального потенциала органов местного публичного управления для внедрения политики и проектов регионального развития.

Эта задача предполагает как повышение эффективности диалога на межведомственном уровне, так и привлечение к данному процессу партнеров по развитию. В рамках выполнения этой задачи должны быть приняты также меры, касающиеся совершенствования механизма финансирования и повышения эффективности выделения финансовых средств на проекты и инициативы регионального масштаба. В настоящее время Национальный фонд регионального развития является единственным инструментом внедрения политики регионального развития. Вместе с тем, учитывая многоотраслевой и региональный характер проектов, предусматривается объединение источников финансирования и из других фондов, национальных и международных. В качестве первого шага в этом направлении были разработаны региональные секторальные программы, которые облегчили процесс определения приоритетов и улучшили координацию при поиске и разработке региональных проектов. Эту деятельность необходимо и в дальнейшем улучшать и институционализировать в ходе внедрения настоящей Стратегии. В то же время предполагается улучшить региональную статистику, как и функционирование механизма мониторинга и оценки внедрения стратегий регионального развития на национальном и региональном уровне.

**Ожидаемые результаты:**

1. расширение территорий, охваченных региональной политикой;
2. обеспечение эффективного межминистерского сотрудничества;
3. расширение полномочий и возможностей региональных советов по развитию и агентств регионального развития в плане межотраслевой координации и эффективного внедрения настоящей Стратегии и стратегии регионального развития на уровне регионов;
4. расширение возможностей местного публичного управления в плане реализации региональных проектов;
5. совершенствование системы финансирования проектов по развитию.

**Мера 3.1. Совершенствование нормативно-правовой базы в области регионального развития и сопутствующих областях**

Данная мера предполагает внесение изменений в правовую базу для целей ее гармонизации с положениями Плана действий Соглашения об ассоциации между Европейским Союзом и Республикой Молдова и ее претворения в жизнь. Разработка Плана обустройства национальной территории является также одним из действий, предусмотренных в рамках данной меры, и призвана облегчить процесс планирования. Так как речь идет о повышении эффективности оперативных процессов, действия, предусмотренные данной мерой, направлены на совершенствование системы финансирования проектов регионального развития.

3.1.1. Внесение изменений и дополнений в Закон о региональном развитии.

3.1.2. Согласование положений Закона о статистике с положениями Закона о региональном развитии.

3.1.3. Доработка нормативной базы, регулирующей вопросы политики регионального развития.

3.1.4. Разработка Плана обустройства национальной территории.

3.1.5. Совершенствование системы финансирования проектов регионального развития.

3.1.6. Проведение конкурса проектных предложений.

3.1.7. Разработка Единого программного документа.

**Мера 3.2. Консолидация институциональной базы и административного потенциала**

Данная мера предполагает осуществление действий, направленных на упрощение диалога и сотрудничества между учреждениями на национальном, региональном и местном уровнях. В то же время для улучшения использования институциональной базы данная мера предусматривает действия, направленные на расширение возможностей вовлеченных сторон на местном и региональном уровнях в плане соответствия потребностям и тенденциям развития.

Продолжение процесса территориальной интеграции обеспечивается посредством институционализации таких регионов развития, как муниципий Кишинэу и АТО Гагаузия, а также повышения эффективности уже существующих учреждений.

3.2.1. Повышение эффективности и координации сотрудничества между министерствами и на региональном уровне.

3.2.2. Оценка потребностей в расширении возможностей вовлеченных сторон на местном и региональном уровнях.

3.2.3. Разработка обучающей программы.

3.2.4. Расширение возможностей вовлеченных сторон на местном и региональном уровнях в соответствии с обучающей программой.

3.2.5. Укрепление институционального потенциала Агентства регионального развития АТО Гагаузия (вновь созданного).

**Мера 3.3. Повышение эффективности системы мониторинга и оценки внедрения настоящей Стратегии**

Предусматривает ряд комплексных мер, призванных создать необходимые механизмы для оптимизации процесса внедрения политики регионального развития. Осуществляемые действия должны также включать межведомственное взаимодействие в процессе как планирования и внедрения, так и мониторинга и оценки, преследуя цель улучшения региональной статистики.

3.3.1. Улучшение статистических показателей в области регионального развития.

3.3.2. Разработка регулирующих рамок для мониторинга и оценки процесса регионального развития.

3.3.3. Разработка и представление Национальному координационному совету по региональному развитию годовых отчетов по внедрению настоящей Стратегии.

Выполнение конкретных задач основывается на использовании четко определенных механизмов, внедрение которых отражено в следующих документах: План действий по внедрению настоящей Стратегии, Единый программный документ, региональные оперативные планы.

**Риски, оцененные в контексте достижения основной цели и**

**выполнения конкретных задач**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Риски** | **Степень** | **Вероятность**  **возникновения** |
| *Политические* | | |
| Нестабильная политическая обстановка | Средняя | Средняя |
| Отсутствие политической воли к проведению реформ (административно-территори-альная реформа/реформа по децентрализации) | Высокая | Высокая |
| Невозможность запуска процесса регионального развития в Приднестровье | Средняя | Высокая |
| Высокий уровень коррупции, способный подорвать внедрение политики | Высокая | Средняя |
| *Экономические* | | |
| Экономический кризис, способный сказаться на эффективности внедрения политики регионального развития и сопутствующих проектов | Высокая | Чрезвычайно высокая |
| Продолжающаяся миграция экономически активного населения | Средняя | Высокая |
| *Оперативные* | | |
| Ограниченная способность властей проводить реформы последовательно, надлежащим и ожидаемым образом | Средняя | Низкая |
| Отсутствие возможностей развивать на местном уровне идею партнерства и обеспечить доверие к ней | Средняя | Очень  высокая |
| Ограниченные возможности местного публичного управления в плане управления масштабными проектами | Средняя | Средняя |
| Недостаточно эффективное межведомственное сотрудничество | Средняя | Низкая |
| *Экологические* | | |
| Изменение климата и стихийные бедствия | Высокая | Средняя |

# 

# **4. Институциональная база. Этапы внедрения**

Процесс внедрения настоящей Стратегии можно условно разделить на два этапа:

1. первый этап (2016–2018 годы): этап перехода к новой парадигме регионального развития, с отводимым оценочным сроком в 3 года;
2. второй этап (2018–2020 годы): внедрение политики регионального развития в Республике Молдова представляет собой интегрированный и целостный межотраслевой процесс планирования, управления и координации.

Первый этап внедрения настоящей Стратегии в значительной мере сохранит порядок проведения политики регионального развития, соответствующий нынешнему подходу. Важной составляющей данного этапа станет выполнение Министерством регионального развития и строительства при содействии внешних партнеров по развитию действий, запланированных согласно конкретной задаче № 3. Для выполнения этой задачи необходимо предпринять меры по изменению и совершенствованию законодательной базы и институциональных процедур, с тем чтобы обеспечить все условия, необходимые для перехода к новой парадигме регионального развития в Республике Молдова. С практической точки зрения это предполагает следующие действия:

а) совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей политику регионального развития, уточнение указанных ранее понятий и прояснение компетенций и полномочий институциональной базы;

b) совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы регионализации услуг;

с) расширение возможностей вовлеченных сторон на местном и региональном уровнях в вопросах управления проектами;

d) разработка и утверждение регулирующих положений, необходимых для улучшения межведомственного диалога и сотрудничества между учреждениями, вовлеченными во внедрение региональной политики на национальном, региональном и местном уровнях.

На втором этапе предстоит осуществить меры и предпринять шаги для выполнения всех конкретных задач на основе новой парадигмы регионального развития. Будет объявлен новый конкурс проектных предложений для разработки Единого программного документа на 2019–2021 годы. Проектные предложения должны вписываться в меры и шаги, предлагаемые в рамках основной цели и конкретных задач. На указанном этапе существенно возрастет координирующая роль Национального координационного совета по региональному развитию, которому в соответствии с новым подходом предстоит обеспечить межотраслевое интегрирование проектов развития, интегрированное финансирование проектов за счет различных источников, планирование их реализации и совместное управление проектами через различные структуры и учреждения.

Институциональная база внедрения настоящей Стратегии будет включать в себя широкий спектр учреждений и партнеров, расположенных на разных уровнях управления, в зависимости от запланированных этапов внедрения.

В рамках первого этапа внедрения настоящей Стратегии институциональная база в принципе сохранит нынешнюю конфигурацию, установленную нормативно-правовой базой, будучи сформирована из учреждений, расположенных на центральном, региональном и местном уровнях. Этот переходный этап будет использован для подготовки изменений и дополнений в регулирующую базу, в том числе путем приведения нормативно-правовой базы Республики Молдова в соответствие с положениями законодательства Европейского Союза.

**На центральном уровне** Национальный координационный совет по региональному развитию будет обеспечивать дальнейшую координацию внедрения политики регионального развития с настоящей Стратегией. Институциональная структура Национального координационного совета по региональному развитию не претерпит изменений. В соответствии со своей компетенцией Национальный координационный совет по региональному развитию будет обеспечивать постановку, решение и координацию на национальном уровне целей и задач политики регионального развития. В этих целях Национальный координационный совет по региональному развитию обеспечит утверждение, продвижение и согласование инструментов внедрения политики регионального развития, согласование финансовых механизмов регионального развития, а также надзор и контроль за порядком использования средств Национального фонда регионального развития.

На первом этапе внедрения настоящей Стратегии главная роль сохранится за Министерством регионального развития и строительства как за центральным органом по внедрению политики регионального развития. Оно будет основным учреждением, ответственным за прохождение процесса регионального развития на национальном уровне. На Министерство регионального развития и строительства возлагается задача годового планирования, мониторинга и оценки внедрения настоящей Стратегии, управления Национальным фондом регионального развития, а также определения национальных приоритетов в области регионального развития в сотрудничестве с Национальным координационным советом по региональному развитию, региональными советами по развитию, другими министерствами. Министерство должно продвигать и претворять в жизнь политики регионального развития в соответствии с положениями настоящей Стратегии. Оно должно информировать Национальный координационный совет по региональному развитию и Правительство о ходе регионального развития, достигнутых успехах, препятствиях законодательного и процедурного характера, а также инициировать меры по внесению изменений и совершенствованию законодательной базы и процедурных рамок в данной области. Годовые отчеты, представляемые Правительству и Национальному координационному совету по региональному развитию, должны включать оценку внедрения настоящей Стратегии и Единого программного документа на основе сводных анализов и данных мониторинга, собранных на региональном уровне.

**На региональном уровне** на первом этапе внедрения настоящей Стратегии региональные советы по развитию продолжат играть роль координаторов, продвигающих цели и задачи политики регионального развития. В этом смысле региональные советы по развитию будут обеспечивать координацию и мониторинг процесса разработки стратегий регионального развития и оперативных планов, способствовать мобилизации региональных ресурсов в целях стабильного и долгосрочного развития населенных пунктов региона, преследуя цель максимального улучшения условий жизни на всей территории региона развития; содействовать определению целей и приоритетов в области социально-экономического развития соответствующего региона; обеспечивать координацию планирования и реализации целей и задач регионального развития в рамках региона развития.

Агентства регионального развития будут и далее играть роль координаторов процесса внедрения настоящей Стратегии на региональном уровне. В этом отношении в соответствии с положениями настоящей Стратегии агентства регионального развития должны обеспечивать проведение анализа социально-экономической ситуации в соответствующем регионе, разработку стратегий регионального развития, годовых оперативных планов внедрения Стратегии регионального развития и Регионального оперативного плана, поиск и мобилизацию ресурсов для внедрения Стратегии регионального развития и Регионального оперативного плана, проводить мониторинг и оценку процесса претворения в жизнь программ и проектов, нацеленных на выполнение задач Стратегии регионального развития и Регионального оперативного плана, принимать меры по оказанию поддержки информационного, методологического и консультативного характера органам местного публичного управления для их включения в процесс сбалансированного и долгосрочного развития регионов.

**На местном уровне** органы местного публичного управления, городские и сельские общины, организации общественного и частного секторов станут основными бенефициарами проектов регионального развития. На первом этапе внедрения настоящей Стратегии органы местного публичного управления станут основными поставщиками проектных предложений, а также основными партнерами в процессе реализации проектов в соответствии с положениями действующего законодательства.

На втором этапе внедрения настоящей Стратегии конфигурацию институциональных рамок и спектр полномочий и ответственности учреждений, вовлеченных в процесс, предстоит изменить и дополнить в соответствии с положениями измененной и гармонизированной нормативно-правовой базы. Внедрение политики регионального развития в Республике Молдова будет проходить в форме интегрированного и целостного межотраслевого процесса планирования, управления и координации. Процесс регионального развития предстоит согласовать с положениями Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом, Программой правления и отраслевыми программными документами. Схематическое представление данного процесса выглядит следующим образом:

**Региональный и местный уровни**

**Международный уровень**

**Национальный уровень**

**Программа правления на 2016–2018 годы**

Соглашение об ассоциации ЕС -РМ

Зона Зона глубокой и

всеобъемлющей

свободной торговли

Европейский инструмент добрососедства, партнерства и финансирования

**Национальная стратегия «Молдова 2020»**

**Политики развития экономической конкурентоспособности,**

**МСП**

**Политики развития дорожной инфраструктуры**

**Политики развития публичных коммунальных услуг (вода, канализация и т.д.)**

**Политики защиты окружающей среды и природных ресурсов**

**Политики развития услуг (образование, здравоохранение, социальная защита и т.д.)**

**Политики развития наследия, культуры и иные публичные политики**

**Политика регионального развития**

Для обеспечения выполнения положений настоящей Стратегии на втором этапе общие направления изменений в контексте политик развития на нормативно-правовом уровне выглядят следующим образом:

1. институциональную базу внедрения настоящей Стратегии будут формировать различные учреждения центрального, регионального и местного уровней, которые должны поддерживать постоянный диалог, обмен информацией и координировать свои действия;
2. на центральном уровне роль Национального координационного совета по региональному развитию в вопросах координации процесса внедрения политики регионального развития и настоящей Стратегии возрастет, с тем чтобы он мог использовать все полномочия, предоставленные ему по стратегическим и финансовым вопросам. Национальный координационный совет по региональному развитию продолжит исполнять общие полномочия по утверждению, продвижению и координации на национальном уровне целей и задач политики регионального развития. Задача Национального координационного совета по региональному развитию состоит в обеспечении интегрированного процесса внедрения политики регионального развития, в которой наилучшим образом согласованы национальные приоритеты, предусмотренные основными стратегическими документами Правительства, с политиками, разработанными центральными отраслевыми органами публичного управления, с международными обязательствами и внутренними и внешними ресурсами;
3. Национальному координационному совету по региональному развитию будут приданы, наряду с прочими, следующие полномочия:
4. координация разработки и мониторинг внедрения настоящей Стратегии, Единого программного документа и других стратегических документов;
5. обеспечение взаимосвязи между стратегическими приоритетами, вытекающими из отраслевых программных документов, и деятельностью центральных отраслевых органов публичного управления в области регионального развития для реализации этих приоритетов;
6. утверждение, продвижение и координация инструментов внедрения политики регионального развития;
7. обеспечение объединения финансовых потоков из различных национальных фондов, находящихся в ведении министерских структур;
8. поддержание непрерывного диалога между руководящими органами, участвующими в процессе регионального развития, и иными структурами, участвующими в процессе национального развития;
9. обеспечение взаимосвязи между разработанными политиками и международными обязательствами Правительства, в частности по повестке европейской интеграции;
10. обеспечение согласованности программ внешней помощи с определенными в настоящей Стратегии стратегическими приоритетами;
11. обеспечение разработки центральными органами публичной власти отраслевых и межотраслевых политик, касающихся сбалансированного регионального развития и анализа тенденций развития регионов;
12. поддержание непрерывного диалога с гражданским обществом и партнерами по развитию, в том числе через различные структуры по сотрудничеству, созданные на национальном уровне;

j) обеспечение решения споров, связанных с внедрением политики регионального развития, достижение консенсуса по затронутым вопросам;

4) предстоит повысить роль Министерства регионального развития и строительства как центрального органа внедрения политики регионального развития с предоставлением ему межведомственных и полномочий по координации и мониторингу всей деятельности в регионах развития для обеспечения оценки уровня развития соответствующих регионов и применения принципов политики сплочения Европейского Союза. Министерство регионального развития и строительства станет ведущим учреждением, ответственным за осуществление процесса регионального развития на национальном уровне; министерства и их подразделения, имеющие отношение к проектам регионального развития, включенным в Единый программный документ, будут также привлечены к процессу годового планирования, мониторинга и оценки внедрения настоящей Стратегии и к определению национальных приоритетов регионального развития;

5) на региональном уровне предстоит внести изменения и дополнения в законодательные и нормативные акты, регулирующие деятельность региональных советов по развитию, с целью повышения их роли основных координаторов процесса внедрения Стратегии регионального развития и Регионального оперативного плана на уровне регионов;

6) предполагается наделить агентство регионального развития функциональной и финансовой автономией, а в процессе реализации проектов регионального развития его роль будет направлена исключительно на мониторинг и оценку процесса реализации этих проектов. Агентства регионального развития передадут в полном объеме свои полномочия по исполнению проектов местным органам публичного управления и другим местным участникам. Вместе с тем повышение функциональной автономии агентств регионального развития позволит делегировать им полномочия по реализации комплексных межрегиональных проектов;

7) к процессу реализации проектов регионального развития предстоит подключить также деконцентрированные структуры отраслевых министерств, вовлеченных в реализацию тех или иных проектов регионального развития в смежных областях, связанных с охраной окружающей среды, развитием инфраструктуры служб и коммуникаций, или проектов развития публичных услуг;

8) на местном уровне органы местного публичного управления, организации общественного и частного секторов остаются главными бенефициарами проектов регионального развития, а их роль возрастет и расширится таким образом, чтобы позволить им стать главными субъектами, ответственными за реализацию проектов регионального развития;

9) отношения между учреждениями и вовлеченными в процесс руководящими органами должны строиться на основе положений настоящей Стратегии, а оценка этапа реализации этих положений будет базироваться на системе мониторинга и оценки, основанной на отчетности о результатах.

Схематическое представление институциональной базы внедрения настоящей Стратегии выглядит следующим образом:

**МИНИСТЕРСТВА**

**Национальный координационный совет по региональному развитию**

**Министерство регионального развития и строительства**

Национальный уровень

**ДЕКОНЦЕНТРИРО-ВАННЫЕ СЛУЖБЫ**

**Региональный совет по развитию**

**Агентство регионального развития**

Региональный уровень

Местный уровень

**Проекты регионального развития**

# **5. Механизмы мониторинга и оценки**

# Постоянный мониторинг процесса внедрения настоящей Стратегии будет происходить на двух уровнях – национальном и региональном.

На национальном уровне действующая система мониторинга и оценки, которую использует Министерство регионального развития и строительства, позволяет осуществлять систематический мониторинг реализации проектов регионального развития, финансируемых в большинстве своем Национальным фондом регионального развития, на основе данных, предоставляемых Агентством регионального развития и собираемых Министерством регионального развития и строительства на национальном уровне по разным секторам. Однако основанные на результатах комплексные мониторинг и оценка (MBR) процесса внедрения настоящей Стратегии в настоящее время отсутствуют. Учитывая тот факт, что Республика Молдова присоединилась к Парижской декларации об эффективности помощи (2005 г.) и Аккрской программе действий (AAA, 2008 г.), в которых особое значение уделяется «результатам оказания помощи, а также измеримому влиянию развития», действующая система мониторинга и оценки нуждается в совершенствовании для правильной трактовки результатов.

В этом отношении мониторинг и оценка представляют собой процесс, интегрированный в настоящую Стратегию, направленный на оценку стратегических задач, ее воздействия и ожидаемых результатов. Процесс мониторинга и оценки охватывает основные показатели воздействия, результаты и этапы внедрения, а также стандарты, годовые планы, периодичность осуществления соответствующих действий в рамках мониторинга и оценки и ответственность за их осуществление.

Для обеспечения процесса мониторинга и оценки действий, а также прогнозирования определенных результатов Министерство регионального развития и строительства совместно с другими участниками процесса внедрения политики регионального развития инициирует и продвигает процесс определения показателей, которые отражали бы эффект от выполнения стратегических положений. Этот процесс необходимо гармонизировать с положениями регулирующих документов Европейского Союза, главным образом – с положениями Регламента (ЕС) № 1059/2003 Европейского Парламента и Совета от 26 мая 2003 года об учреждении единой статистической номенклатуры территориальных единиц (NUTS).

Таким образом, определены следующие предварительные показатели для мониторинга и оценки степени реализации общей цели и конкретных задач:

1) для основной цели «Обеспечение сбалансированного и долгосрочного развития во всех регионах развития Республики Молдова» предстоит рассчитать следующие комплексные показатели:

а) региональный валовой внутренний продукт;

b) уровень бедности в регионах;

с) показатели различий;

d) уровень выбросов парникового газа;

2) для конкретной задачи № 1 «Обеспечение доступа к качественным публичным и коммунальным услугам» предстоит рассчитать:

a) коэффициент подключения населения (городского/сельского) к улучшенным услугам водоснабжения, %;

b) коэффициент подключения населения (городского/сельского) к услугам канализации, %;

с) коэффициент охвата населенных пунктов (городских/сельских) услугами по управлению твердыми отходами, %;

d) число неприспособленных помещений и площадок, использующихся для хранения твердых отходов;

е) энергопотребление в общественных зданиях (кВт-ч/кв.м);

f)удельная доля переоснащенных (энергоэффективных) общественных зданий) (кв. м);

g) число межкоммунальных взаимодействий по вопросам управления публичными услугами;

h) количество школ, к которым подведены восстановленные/отремонтированные местные дороги;

i) количество медико-санитарных учреждений, к которым подведены восстановленные/отремонтированные местные дороги;

j) количество населенных пунктов, связанные с учреждениями регионального значения благодаря улучшению состояния местных дорог;

3) для конкретной задачи № 2 «Обеспечение устойчивого экономического роста в регионах» предстоит рассчитать:

а) региональный внутренний валовой продукт;

b) региональную валовую добавленную стоимость;

с) объем инвестиций на душу населения на региональном уровне (млн. леев);

d) производительность труда в регионах развития (тыс. леев);

е) объем капитальных инвестиций в промышленные парки, зоны свободного предпринимательства;

f) количество малых и средних предприятий на тысячу жителей;

g) количество туристов по регионам в рамках внутреннего и въездного туризма;

h) количество восстановленных/обустроенных туристических объектов;

4) для конкретной задачи № 3 «Улучшение качества управления в области регионального развития» предстоит рассчитать:

а) количество принятых и доработанных законов и других нормативных актов;

b) степень удовлетворенности населения ходом внедрения политики регионального развития, а также работой учреждений регионального развития;

с) количество проектов регионального развития, финансируемых/софинансируемых за счет других национальных фондов;

d) степень удовлетворенности населения услугами, развитыми вследствие реализации инвестиционных проектов.

В контексте осуществления мониторинга и оценки достижения целей настоящей Стратегии Министерству регионального развития и строительства при поддержке Национального бюро статистики совместно с отраслевыми министерствами предстоит обеспечить разработку методологии расчета таких комплексных показателей, как *региональный внутренний валовой продукт, уровень бедности в регионах, показатели различий,* а также показателей, относящихся к каждой из конкретных задач. Такие показатели используются для оценки прогресса в развитии регионов, в том числе в сравнении с соответствующими регионами в составе Европейского Союза. Также в контексте мониторинга конкретных действий внутри секторов в 2016 году предстоит провести работу по расчету первоначальных значений вышеуказанных показателей, а также по прогнозированию задач на 2020 год.

**Институциональная база**

На национальном уровне Национальный координационный совет по региональному развитию является основным органом, уполномоченным проводить мониторинг и оценку внедрения настоящей Стратегии в форме мониторинга и комплексной оценки на основе результатов. На региональном уровне региональные советы по развитию в регионах развития Север, Юг, Центр, Кишинэу и АТО Гагаузия являются органами, ответственными за мониторинг и оценку внедрения настоящей Стратегии на региональном уровне в форме мониторинга и комплексной оценки на основе реализации. Национальное бюро статистики станет основным партнером, оказывающим поддержку Министерству регионального развития и строительства в его деятельности по улучшению региональной статистики, основываясь на определении регионов, данном Законом о региональном развитии Республики Молдова № 438-XVI от 28 декабря 2006 года. На протяжении всего периода внедрения настоящей Стратегии Национальное бюро статистики должно обеспечивать Министерству регионального развития и строительства методологическую поддержку, производить сбор и обработку данных согласно определенным в систематическом порядке показателям регионального развития, с тем чтобы оценить динамику развития регионов в период 2016–2020 годов.

Компетентные министерства, являющиеся партнерами в процессе внедрения настоящей Стратегии, их децентрализованные структуры регионального/местного уровней, а также региональные советы по развитию и агентства регионального развития несут ответственность за данные и информацию, необходимые Министерству регионального развития и строительства для оценки этапа внедрения Стратегии на национальном и, соответственно, региональном уровнях. На региональные советы по развитию и агентства регионального развития возлагается первоочередная ответственность за мониторинг и оценку проектов регионального развития. Местное публичное управление обеспечивает агентства регионального развития необходимой информацией о ходе реализации соответствующих региональных проектов.

**Отчетность**

Ежегодная и полугодовая отчетность о ходе внедрения настоящей Стратегии обеспечивается Министерством регионального развития и строительства. Годовые и полугодовые отчеты разрабатываются Министерством регионального развития и строительства по согласованию с компетентными министерствами, региональными советами по развитию и агентствами регионального развития с последующим их представлением Национальному координационному совету по региональному развитию. Годовые отчеты о ходе внедрения настоящей Стратегии представляются также в Государственную канцелярию для их последующего обсуждения и представления на уровне Правительства. Также Министерство регионального развития и строительства по согласованию с Национальным бюро статистики и агентствами регионального развития отвечает за ежегодное представление сводного анализа по профилю развития и годовым тенденциям в развитии ведущих регионов. Все отчеты, касающиеся процесса внедрения настоящей Стратегии, размещаются на веб-странице Министерства регионального развития и строительства.

Агентства регионального развития представляют региональным советам по развитию годовые и полугодовые отчеты о ходе внедрения настоящей Стратегии и стратегий регионального развития. Агентства регионального развития обеспечивают также разработку и актуализацию профилей и регулярную оценку тенденций развития соответствующих регионов согласно показателям и параметрам, установленным для регионов. Агентства регионального развития ежеквартально и ежегодно представляют региональным советам по развитию и Министерству регионального развития и строительства отчеты о динамике реализации проектов регионального развития.

Все отчеты о внедрении настоящей Стратегии, стратегии регионального развития и проектов развития размещаются на веб-страницах соответствующих агентств регионального развития.

**Оценка**

Оценка влияния настоящей Стратегии проводится с учетом установленного набора показателей согласно процедурам, рекомендованным Государственной канцелярией (сверяясь с основными принципами предварительной оценки и оценки постфактум), в соответствии с передовыми международными практиками осуществления мониторинга и оценки. В случае необходимости будут проведены специальные исследования и оценка настоящей Стратегии, стратегий регионального развития и проектов, реализуемых агентствами регионального развития и Министерством регионального развития и строительства. Будут рассчитаны потребности в финансировании за счет Национального фонда регионального развития для целей обеспечения оценки системного и качественного воздействия настоящей Стратегии, стратегий регионального развития и проектов регионального развития. Окончательные результаты и рекомендации по итогам оценки будут включены в оценочный отчет, который будет представлен в Национальный координационный совет по региональному развитию и в Государственную канцелярию.

**Аудит**

Все проекты регионального развития, финансируемые за счет Национального фонда регионального развития и иных фондов, должны проходить ежегодный аудит с соблюдением соответствующих процедур.

1. Европейская комиссия. Региональная политика. Шестой доклад об экономической, социальной и территориальной сплоченности в ЕС <http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/> publications/reports/

   2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion [↑](#footnote-ref-1)
2. Промежуточная оценка внедрения национальных стратегий регионального развития на 2010–2012 гг., 2013-2015 гг., проект Агентства международного сотрудничества Германии «Модернизация местных публичных услуг», 2015 г. Ион Осоян. Оценка соответствия институциональных и процедурных рамок регионального развития в Республике Молдова требованиям Европейского Союза с точки зрения договоренностей о Соглашении об ассоциации, http://conventia.md/data/files/45-rd-paper. [↑](#footnote-ref-2)
3. Промежуточная оценка внедрения национальных стратегий регионального развития на 2010-2012, 2013–2015 годы. Проект Агентства по международному сотрудничеству Германии «Модернизация местных публичных услуг», 2015 г. [↑](#footnote-ref-3)
4. Среднее соотношение в период 2009-2014 годов. [↑](#footnote-ref-4)
5. Показатели отношений между населением и рынком труда взяты из опроса относительно рабочей силы и получены в ходе выборочного статистического исследования домашних хозяйств по статистическим зонам (незначительно варьирующие по регионам развития). [↑](#footnote-ref-5)
6. Стратегия транспорта и логистики на 2013-2022 годы., утвержденная Постановлением Правительства № 827 от 28 октября 2013 г. [↑](#footnote-ref-6)
7. Стратегия водоснабжения и санитации (2014–2028 годы), утвержденная Постановлением Правительства № 199 от 20 марта 2014 года. [↑](#footnote-ref-7)
8. Аналитическая записка «Системы водоснабжения и канализации в территориальном разрезе», материал, разработанный на основе статистических данных Национального бюро статистики при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций и Правительства Румынии в рамках совместного проекта ООН «Консолидация национальной статистической системы». [↑](#footnote-ref-8)
9. Стратегия по управлению отходами в Республике Молдова (2013–2027), утвержденная Постановлением Правительства № 248 от 10 апреля 2013 года. [↑](#footnote-ref-9)
10. Секторальная региональная программа «Менеджмент твердых отходов», документ, подготовленный в рамках проекта «Модернизация местных общественных услуг в Республике Молдова». [↑](#footnote-ref-10)
11. Coгласно данным Пограничной полиции, 2014 г. [↑](#footnote-ref-11)
12. Coгласно данным Национального бюро статистики. [↑](#footnote-ref-12)
13. Регламент (EС, EURATOM) № 1311/2013 Совета от 2 декабря 2013 года по установлению многолетнего плана финансирования на период 2014–2020 годы и Регламент (ЕС) № 1300/2013 Европейского Парламента и Совета от 17 декабря 2013 года по Фонду сплочения и признанию утратившим силу Регламента (CE) № 1084/2006, опубликованные в Официальном Журнале ЕС 20 декабря 2013 года. [↑](#footnote-ref-13)
14. Промежуточная оценка реализации национальных стратегий регионального развития на 2010-2012 годы, 2013-2015 годы. Проект Агентство по международному сотрудничеству Германии «Модернизация местных публичных услуг», 2015 г. [↑](#footnote-ref-14)