

# Европа и Центральная Азия

## Информационный бюллетень

Обзор эффективной практики и уроков, почерпнутых из опыта региона Европы и Центральной Азии

Июнь 2014 года > Выпуск 71

## Развитие потенциала общин: программа поддержки местных инициатив в России

Авторы: Иван Шульга, Анна Сухова и Гагик Хачатрян



### ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ

- Население и регионы России не в равной степени участвуют в процветании, обеспечиваемом экономическим ростом. Перед местными общинами и сельскими районами стоят серьезные задачи в области развития, в том числе связанные с плохими условиями жизни и неудовлетворительным состоянием инфраструктуры и сферы услуг, низким участием граждан в процессе принятия решений и необходимостью укрепления доверия между населением и органами власти на местах.
- Программа поддержки местных инициатив в Российской Федерации (ППМИ РФ) направлена на решение стоящих перед общинами задач путем принятия подхода, предусматривающего активное участие населения в развитии и реабилитации социальной инфраструктуры на местном уровне. В частности, ППМИ направляет средства региональных бюджетов на финансирование проектов в более бедных общинах, реализуемых при активном участии населения.
- За период с 2009 по 2014 годы ППМИ была реализована в шести регионах и привела к осуществлению свыше 1200 проектов, бенефициарами которых являются более 1 млн человек.
- Основными факторами успеха ППМИ являются: (i) начало широкой реализации ППМИ в рамках национальной административной системы и бюджетного процесса; и (ii) техническая помощь Банка на всех стадиях осуществления проекта и обеспечение прозрачности и высокого качества работы в рамках ППМИ.

### Задачи развития, стоящие перед сельскими общинами в России

Несмотря на недавний экономический рост в России, бедность, безработица и низкое качество социальных услуг и инфраструктуры остаются основными проблемами в сельской местности, в которой проживает свыше четверти населения и 42 процента малоимущих.

В сельской местности России:

- только 32 процента населения охвачено централизованным водоснабжением;
- только 5 процентов населения имеет возможность пользоваться канализацией; и
- свыше 28 процентов населения не имеет доступа к дорогам с твердым покрытием.<sup>1</sup>

Доминирующий централизованный подход к управлению государственными ресурсами оказался неэффективным при решении проблем на местах. Большинство средств собирается на более высоких уровнях и затем передается на более низкие уровни для финансирования дорогостоящих инфраструктурных проектов в крупных городах и районных (областных) центрах, т.е. применяется подход «сверху вниз», при котором не обеспечивается надлежащее определение местных бюджетных приоритетов. В результате крупные бюджетные ассигнования не обеспечивают улучшения условий жизни в малых сельских населенных пунктах, а также не способствуют укреплению доверия между населением и органами власти на местах. Чрезмерно централизованный подход к местному управлению также привел к тому, что потенциал самоуправления является низким на уровне поселковых органов, а местное население не участвует в процессе принятия решений.

### Решение стоящих перед общинами задач в рамках ППМИ

В 2009 году Ставропольский край стал первым российским регионом, принявшим Программу поддержки местных инициатив (ППМИ) и подписавшим со Всемирным банком Соглашение о платных консультационных услугах (ПКУ) для получения технической помощи при подготовке и реализации ППМИ. Программа была разработана как проект развития на базе общин (ПРБО), призванный улучшить местную социальную инфраструктуру при широком участии населения. ППМИ была основана на передовой международной практике и имела своей целью поддержать развитие при использовании ресурсов общин и поощрении участия граждан в решении социально-экономических

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики, «Российский статистический ежегодник, 2013 год» (Москва, Федеральная служба государственной статистики, 2014 год).

проблем. Она также была призвана поддержать органы государственного управления регионов в деле развития потенциала и мониторинга ППМИ для обеспечения более широкого участия населения в процессе принятия решений, а также высокого качества и прозрачности процедур ППМИ.

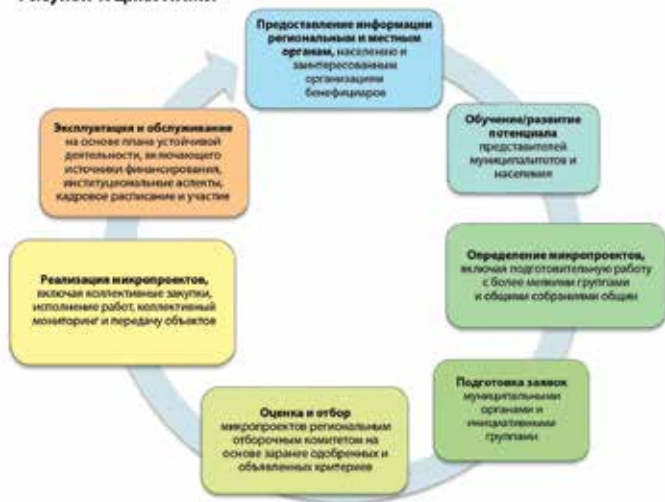
В настоящее время ППМИ осуществляется в шести российских регионах: Ставропольском и Хабаровском крае, Кировской, Тверской и Нижегородской областях и Республике Башкортостан. Ее успешное осуществление в этих регионах привело к огромному и растущему спросу на ППМИ и соответствующие услуги Банка в других регионах России. Со времени начала реализации в 2010 году годовой бюджет крупнейшей региональной программы ППМИ для Кировской области составил приблизительно 10 млн долл. США, и она уже привела к успешному завершению свыше 1000 проектов.

В рамках ППМИ поселения получают субсидии на финансирование субпроектов по развитию местной социально-общинной инфраструктуры, которые готовятся совместно гражданами и муниципальными органами.<sup>2</sup> Средства проектов предназначены для:

- совершенствования местных социальных услуг, включая строительство и ремонт общинных центров и местных культурно-спортивных объектов;
- развития местной социальной, общинной и экономической инфраструктуры, включая дороги, мосты, системы водо- и газоснабжения; и
- обеспечения реабилитации и/или развития систем защиты природных ресурсов и окружающей среды, включая станции очистки сточных вод и утилизации отходов, почвоохранные меры, вывоз и удаление мусора.

Субсидии распределяются на конкурсной основе с учетом уровня участия местного населения и ожидаемого воздействия на бенефициаров. Набор критериев был определен для каждого из участвующих регионов таким образом, чтобы учитывались их особые условия и потребности, уровень участия граждан на местах, оценочное социально-экономическое воздействие, эффективность инвестиций и устойчивость микропроектов.

Рисунок 1. Цикл ППМИ



Механизм и процедуры ППМИ Российской Федерации (РФ), включая цикл определения, подготовки и реализации проектов ППМИ, аналогичны механизмам и процедурам других проектов Фонда социальных

инвестиций (ФСИ)/ПРБО (рис. 1). В то же время ППМИ России имеет важную отличительную особенность, так как региональные ППМИ полностью встроены в государственную административно-бюджетную систему и осуществляются на основе нормативно-правовых актов Российской Федерации. Региональные гранты были переданы из региональных в муниципальные бюджеты; а финансовые ресурсы из всех других источников, включая встречное финансирование, обеспечиваемое общинами и местными предприятиями, также отражаются в бюджетных счетах муниципалитетов, которые в соответствии с российским законодательством отвечают за заключение закупочных договоров.

### Основные достижения ППМИ

ППМИ доказала свою эффективность в решении основных задач общинного развития путем прямого улучшения социальной инфраструктуры, вовлечения населения в процесс принятия решений и укрепления доверия внутри общин, а также между общинами и местными органами управления.

**Совершенствование местной инфраструктуры.** В России в рамках ППМИ РФ уже реализованы свыше 1 200 проектов (таблица 1). Одними из наиболее популярных являются проекты реабилитации дорог, систем водоснабжения и культурных центров.

Виды проектов варьируют по регионам, что отражает их особые потребности и приоритеты. Население Ставропольского края с его крупными и густонаселенными поселениями отдает предпочтение общинным центрам. Многие центры, построенные в советские времена, в течение многих лет не ремонтировались и в настоящее время полностью пришли в упадок. В Кировской области, которая является самым бедным регионом, приоритетным считается строительство сельских дорог и систем водоснабжения. В более благополучных регионах особых нерешенных проблем нет, и распределение проектов по видам является более равномерным.

Таблица 1. Количество субпроектов, осуществленных к 2013 году, в разбивке по видам и регионам

Виды субпроектов	Ставропольский край	Кировская область	Нижегородская область (пилотный проект)	Тверская область (пилотный проект)
Водоснабжение	16	259	3	15
Дороги	24	317	7	6
Общинные центры	110	52	2	15
Спортивные объекты	18	48	1	5
Обустройство поселений	21	93	2	1
Детские площадки	20	-	3	4
Асфальтирование	10	-	2	-
Дорожное освещение	2	47	-	1
Другие виды	21	104	12	6
<b>Всего</b>	<b>242</b>	<b>920</b>	<b>32</b>	<b>53</b>

<sup>2</sup> Верхняя граница этих региональных субсидий варьирует приблизительно от 17 000 до 100 000 долл. США, в зависимости от региона, года реализации и особых характеристик проекта; средняя стоимость составляет порядка 50 000 – 60 000 долл. США.

Совершенствование инфраструктуры напрямую повлияло на рост удовлетворенности населения качеством социальных услуг. Например, в Кировской области в 2013 году степень удовлетворенности населения дорогами, уличным освещением и водоснабжением была значительно выше в районах, участвовавших в ППМИ, чем в остальных районах.<sup>3</sup>

**Рисунок 2. Степень удовлетворенности населения качеством местных социальных услуг**



Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2010–2013 годы.

**Привлечение граждан.** До 15–18 процентов взрослого населения участвующих поселений напрямую привлекалось к принятию решений по ППМИ на основе проводившихся в общинах слушаний. Еще большее число людей принимали участие в другой коллективной деятельности, включая районные собрания и другие встречи в небольших группах, опросы общественного мнения и обязательные собрания общины, которые в некоторых случаях привлекали до 70 процентов взрослого населения. Более того, свыше 4 000 человек участвовали в работе общинных инициативных групп, которые в сотрудничестве с муниципальными органами принимали участие в подготовке проектных заявок, мобилизации бенефициаров и обеспечении сохранности местного вклада, мониторинге осуществления проектов и организации деятельности для обеспечения устойчивости достижений в рамках проектов.

Практическое участие населения обеспечило изменение отношения людей к процессу принятия решений с привлечением широких заинтересованных сторон. Например, в Кировской области за период осуществления ППМИ доля населения в участвующих в ППМИ общинах, считающего проведение собраний простой формальностью, существенно сократилась с 54 процентов в 2010 году до 25 процентов в 2013 году. (Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2010–2013 годы).

**Рост доверия.** Важным показателем доверия служит уровень встречного финансирования деятельности по программе из местных источников.

Средний наличный вклад бенефициаров в Кировской, Тверской и Нижегородской областях составляет около 10–12 процентов от стоимости проектов. В некоторых случаях вклад бенефициаров достигает 50 процентов от стоимости проектов. Доля иных видов вклада также высока; средний вклад муниципальных бюджетов составляет 10–30 процентов от стоимости проектов, а средний размер встречного финансирования из других источников варьирует от 4 до 7 процентов. В целом средняя доля местного встречного финансирования составляет от 16 до 44 процентов (таблица 2).

В целом большинство населения дает высокую оценку деятельности в рамках ППМИ, а 89 процентов считает, что реализацию программы необходимо продолжить. (Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2010–2013 годы).

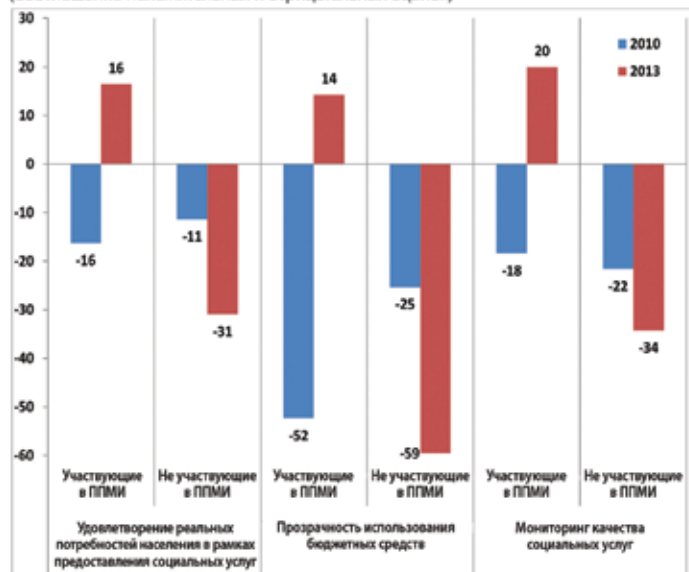
**Таблица 2. Доля встречного финансирования субпроектов ППМИ по регионам**

Источники финансирования	Ставропольский край	Кировская область	Тверская область	Нижегородская область
Региональный бюджет	84,5%	71%	56%	63%
Местное встречное финансирование, включая	15,5%	29%	44%	37%
• вклад населения	1,7%	10%	6%	13%
• муниципальные бюджеты	9,8%	12%	30%	19%
• юридические лица	4%	7%	3%	5%
• депутаты представительных органов	-	-	4%	-
<b>Всего в процентах</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Жители регионов, в которых осуществляется ППМИ, особенно высоко ценят проект за то, что он помогает решать наиболее насущные социальные проблемы населения, повышать прозрачность бюджетных фондов и контролировать качество социальных услуг (рис. 3).

**Рисунок 3. Уровень удовлетворенности населения органами самоуправления**

(Соотношение положительных и отрицательных оценок)



Источник: Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2010–2013 годы.

В Кировской области подавляющее большинство населения считает, что проблемы, которые были решены благодаря ППМИ, были «важными» или «очень важными». Так, 55 процентов опрошенных в рамках обследования 2013 года граждан сочли эти проблемы «очень важными», а 35 процентов – «важными». (Социологическое обследование ППМИ Кировской области, 2010–2013 годы).

<sup>3</sup> Воздействие ППМИ оценивалось в Кировской области путем проведения обследования по оценке влияния ППМИ, осуществленного в соответствии с соглашением о ПКУ в рамках Кировской ППМИ. Группа сотрудников Банка разработала структуру обследования и наняла независимую частную компанию для его проведения в 2010 году (основное обследование) и в 2013 году (повторное обследование).

Более того, большинство людей считает, что собрания общин помогли установить и удовлетворить их реальные потребности, в то время как подавляющее большинство населения регулярно пользуются результатами осуществления ППМИ.

В целом, результаты обследования в Кировской области показали, что проекты ППМИ оказали безусловное положительное влияние на большинство ключевых аспектов благосостояния местных общин.

### Основные факторы успеха/приобретенный опыт

Основными факторами успеха ППМИ являются: (i) внедрение ППМИ в национальную административную систему и бюджетный процесс; и (ii) техническая помощь со стороны Банка на всех стадиях проектного цикла ППМИ.

В сопоставлении с другими проектами Фонда социальных инвестиций (ФСИ) Всемирного банка/проектами типа ПРБО, ППМИ России имеет важную отличительную особенность: все региональные ППМИ полностью встроены в государственную административно-бюджетную систему и осуществляются на основе нормативно-правовых актов Российской Федерации. Региональные гранты были переданы из региональных в муниципальные бюджеты; финансовые ресурсы из всех других источников, включая встречное финансирование, обеспечиваемое общинами и местными предприятиями, также отражаются в бюджетных счетах муниципалитетов, которые в соответствии с российским законодательством отвечают за заключение закупочных договоров.

Дополнительными факторами успеха ППМИ являются непрерывная техническая помощь местным заинтересованным сторонам со стороны Банка и осуществляемый им мониторинг на всех стадиях реализации проектов. В дополнение к регулярному посещению регионов в рамках осуществляемого Банком надзора его местные консультанты посещают все участвующие общины и отчитываются перед Банком и региональными органами государственного управления о всех этапах реализации проектов.

Успех проекта был обеспечен и усилен благодаря информационным кампаниям для населения, которые являются частью проекта. ППМИ и сопутствующие общинные программы являются полностью прозрачными, что имеет огромное значение для местных заинтересованных сторон.

Еще один важный фактор успеха ППМИ – это поддержка Банком процесса непрерывного обмена знаниями между участвующими регионами. Это включает организацию и проведение ежегодных региональных конференций, семинаров и учебных мероприятий ППМИ с участием представителей как регионов-исполнителей, так и других заинтересованных регионов РФ, и распространение опыта и результатов осуществления ППМИ на федеральном уровне и среди заинтересованных регионов (например, посредством различных аналитических справок и документов, брошюр и т.д.). Передовая практика и опыт, накопленный в результате уже осуществленных проектов, широко используются и учитываются при разработке проектов для новых регионов-участников ППМИ.

Все вышеупомянутые факторы обеспечили увеличение числа как регионов, участвующих в ППМИ, так и задействованных в каждом из участвующих регионов общин.

**Иван Шульга**  
является Специалистом в области социальной защиты Отдела развития людских ресурсов Регионального управления Всемирного банка по Европе и Центральной Азии.

**Анна Сухова**  
является консультантом Отдела развития людских ресурсов Регионального управления Всемирного банка по Европе и Центральной Азии.

**Габик Хачатрян**  
является консультантом Отдела развития людских ресурсов Регионального управления Всемирного банка по Европе и Центральной Азии.

Выводы, толкования и заключения, содержащиеся в настоящем документе, представляют собой точку зрения автора (авторов) и не обязательно отражают взгляды Международного банка реконструкции и развития/Всемирного банка и связанных с ним организаций или мнения исполнительных директоров Всемирного банка или правительств стран, которые они представляют. Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей публикации. Границы, цвета, названия и другая информация, указанные на картах в этой работе, не являются выражением мнения со стороны Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ.

«Информационный бюллетень региона ЕЦА» представляет собой регулярную серию справочных материалов по последним исследованиям, надлежащей практике и опыту реализации программы содействия развитию, разработанную Региональным управлением Всемирного банка по Европе и Центральной Азии <http://www.worldbank.org/eca>