



# Территориальное развитие сельской России – участвуют все

Мария Амелина,  
Всемирный банк

Местное самоуправление и гражданское участие в  
сельской России



# Содержание

1. Современное состояние сельского развития России, ресурсы и составляющие
2. Международный опыт
3. Уроки проекта
4. Территориальное развитие посредством стимулирования активности населения



# Исходное состояние

(+)

- Россия достигла макроэкономической стабильности
- В 2006 году в России вновь создано **10720** формальных сельских поселений
- В России сельское население – одно из самых образованных в мире
- Капитал в России ищет новые сферы применения
- На селе существует традиция самоорганизации

(-)

- Около **17 %** населения России живет в бедности
- **Около 50%** бедных и **60%** экстремально бедных -сельские жители, (при 27% сельского населения), доля бедных проживающих в сельской местности увеличивается
- Рост с\х производства – 2-3% (рост ВВП – 6.6%).
- Региональная и внутрирегиональная поляризация увеличивается
- Реформа с\х не завершена, 40 % предприятий убыточны
- Барьеры для проникновения бизнеса в деревню велики, риски неизвестны
- Сельские поселения страдают от территориальной и информационной изоляции, закрытости от внешнего мира
- Миграция не ведет к уменьшению бедности (Гуриев, Андриенко 2006)




# Развитие сельского самоуправления

(+)

- Формально местная власть наделена финансовыми и административными полномочиями
- Формально население включено в бюджетный процесс (слушания)

(-)

- По сути слушания формальны, граждане и бизнес не включены в процесс принятия решений и мониторинг исполнения этих решений (сравнительное превосходство приближения власти к населению -прозрачность и подотчетность – не используется)
- Консультационные службы в помощь муниципальным главам отсутствуют
- Муниципальная статистика, позволяющая оценить работу местной власти отсутствует
- Стимулов для межпоселенческой координации мало



# Власть (федеральная)


(+)

- Федеральное правительство формулирует задачу ускоренного и более равномерного развития страны как приоритетную

(-)

- Подходы к сельскому развитию в первую очередь сельскохозяйственные (национальный проект на селе – сельскохозяйственный проект)
- Нет программы стимулов диверсификации сельского развития
- Нет программы стимулов инициатив территориального развития снизу, участия активных слоев местного населения в таком развитии
- Нет программы стимулов координированного подхода к решению вопросов сельского развития более бедных, более сельскохозяйственных регионов
- Нет системы сбора и анализа муниципальной статистики, особенно сельской, без которой БОР, успешность проведения реформ не определяема, коррекция затруднена и субъективна
- В публичной сфере реальность, которая не измеряется не существует

*Сельское развитие и сама сельская жизнь – под радаром развития*



# Функции органов местного самоуправления в рамках новой концепции местного управления

## XX в.: Старое видение

- Низшее звено системы государственной власти
- Соблюдение принципа ultra vires
- Ориентация на управление
- Агент центральных органов власти
- Подчиняется органам власти более высокого уровня и отчитывается перед ними
- Является непосредственным поставщиком муниципальных услуг
- Само оказывает услуги
- Информация о деятельности закрыта для населения
- Контролирует факторы управления, а не результаты
- Внутрисистемная зависимость

## XXI в.: Новое видение

- Работает на принципах subsidiarity и автономности (home rule)
- Соблюдение принципа общественного управления
- Ориентация на интересы граждан в местном самоуправлении
- Агент граждан, лидер и контролер процесса совместного управления
- Подчиняется местным избирателям и отчитывается перед ними, является лидером в процессе совершенствования местного управления
- Является заказчиком муниципальных услуг
- Посредник в сети органов местного управления; координатор работы государственных и частных поставщиков услуг; посредник при регулировании конфликтов; участвует в увеличении социального капитала
- Соблюдает принципы открытого и прозрачного управления
- Ориентируется на результаты
- Независимость, конкурентоспособность, применение альтернативных моделей предоставления услуг

## XX в.: Старое видение

- Власть недоступна для населения, отсутствие механизмов оперативного реагирования
- Власть не готова идти на риски
- Зависит от указаний центрального управления
- Действует строго по установленным правилам
- Власть бюрократична и технократична
- Решения носят приказной характер для граждан
- Нерационально расходует бюджетные средства
- Работает в интересах узкого круга избранных
- Устраняет недостатки рынка
- Замкнуто в системе централизованного управления

## XXI в.: Новое видение

- Открытость, оперативность и гибкость в работе
- Власть открыта для инноваций, готова идти на разумные риски
- Самостоятельна в сфере налогообложения, расходования бюджетных средств, регулировании жизни сообщества и принятии административных решений
- Обладает гибкостью в управлении и отчитывается по достигнутым результатам
- Обеспечивает гражданское участие, предоставляет гражданам право голоса и возможность выбора при принятии решений; имеет хартию о правах граждан и формирует бюджет с участием всех заинтересованных сторон
- Стремится заслужить доверие граждан, участвует в диалоге с гражданским обществом, стремится к достижению положительных результатов для гражданского общества
- Бережно относится к финансовым ресурсам, работает лучше и обходится дешевле
- Открыто для гражданского участия
- Устраняет недостатки рынка и системы управления
- Включено как в местные, так и в глобальные процессы

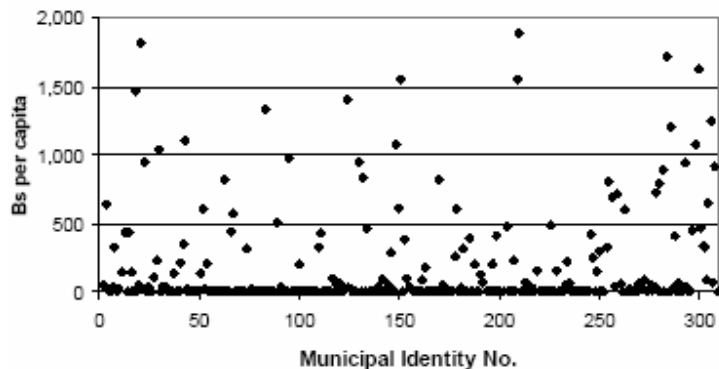


- **Территориальное развитие – это координированные действия властей разных уровней, деловых кругов и гражданского общества с целью ускоренного, устойчивого и более равномерно распределенного экономического и социального развития территории.**

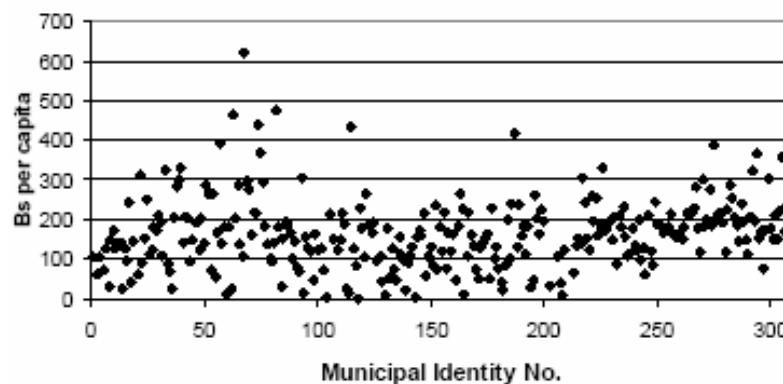


# Международные исследования эффекта децентрализации

Инвестиции на душу населения, 1991-93



Инвестиции на душу населения, 1994-96



Жан Поль Факе (2005)

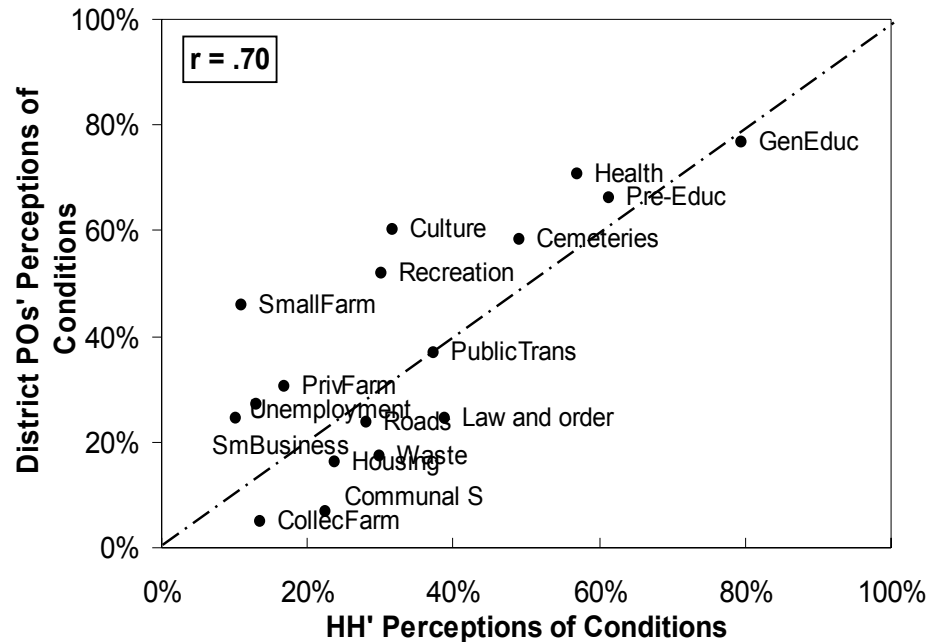
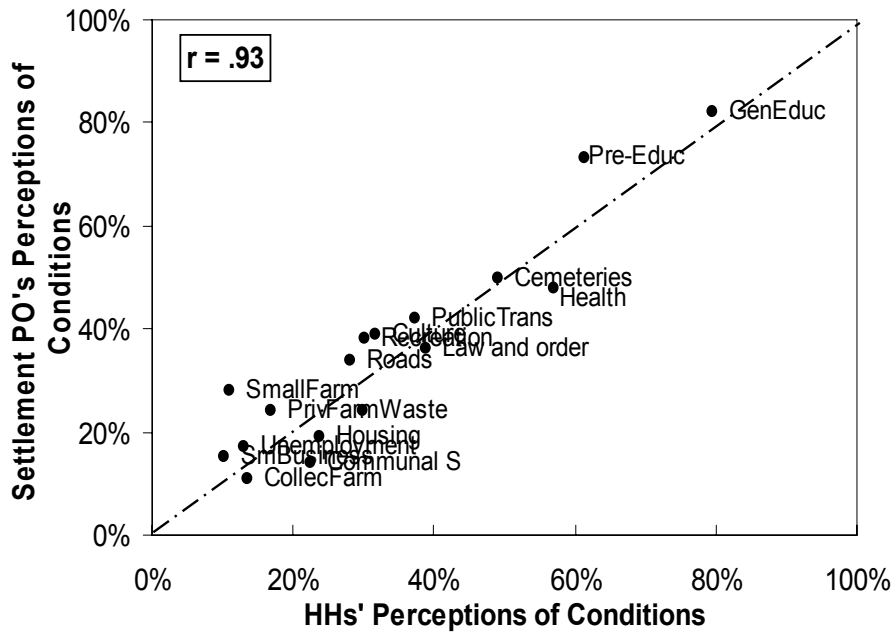
Количество муниципалитетов, получающих инвестиции, по секторам

Sector	%		
	Before	After	Change
Urban Development	66	675	923%
Education	75	685	813%
Health	95	484	409%
Water Management	46	175	280%
Communications	38	97	155%
Water & Sanitation	202	506	150%
Energy	180	259	44%
Industry & Tourism	44	60	36%
Transport	357	444	24%
Agriculture	343	309	-10%



# Российские данные: Роль приближенности к населению

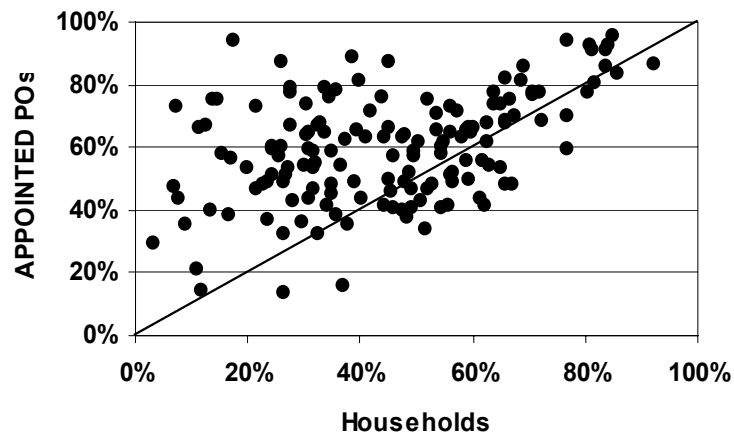
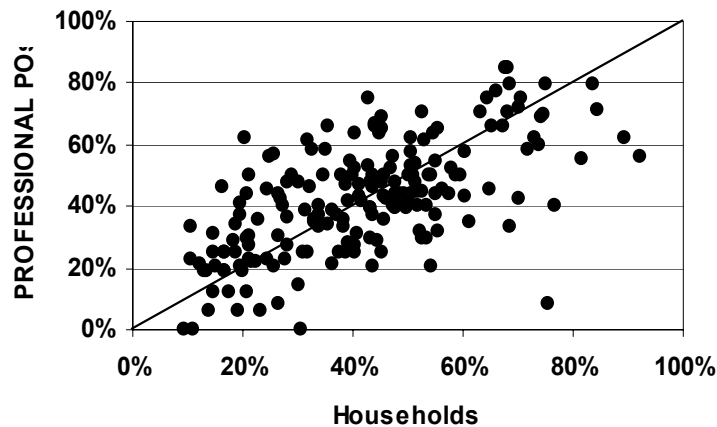
**Администрация поселений более точно понимает приоритеты населения, чем администрация районов**



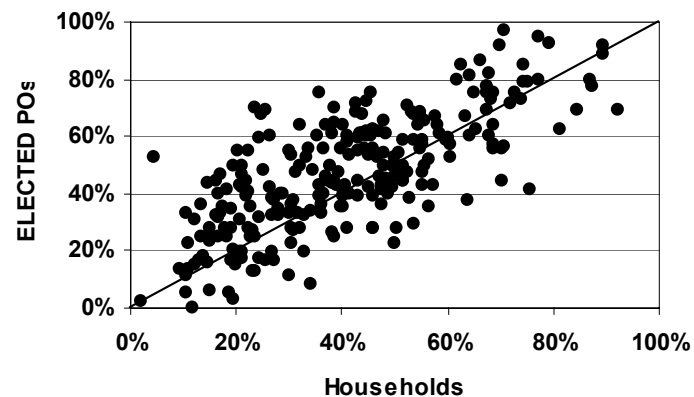
Тугруль Гургур, Мария Амелина, Омар Азфар

# Роль приближенности к населению

## Выбранная власть ближе к интересам населения, чем назначенная



*Тугруль Гургур, Мария Амелина, Омар Азфар*





$$\text{Индекс Herfindahl HH} = \sum_i s_i^2$$

<b>Доверие к правительству:</b>	-0.115
<b>Доверие к другим жителям села:</b>	-0.082
<b>Поддержка ассоциаций:</b>	-0.163 *
<b>Открытость администрации к работе с населением</b>	-0.193 *
<b>Восприятие коррумпированности администрации:</b>	0.170 *
<b>Доходы на уровне поселений</b>	-0.189 *
<b>Доходы на уровне района</b>	-0.233 *

*Чем выше индекс Herfindahl, тем ниже диверсифицированность занятости. Отрицательный знак корреляции значит, что диверсифицированность и вторая переменная коррелируются положительно. \* означает значимость корреляции 5 %*



# Концепция проекта

***Уменьшение неравенства доступа, помощь в создании институциональной базы для ускоренного развития***

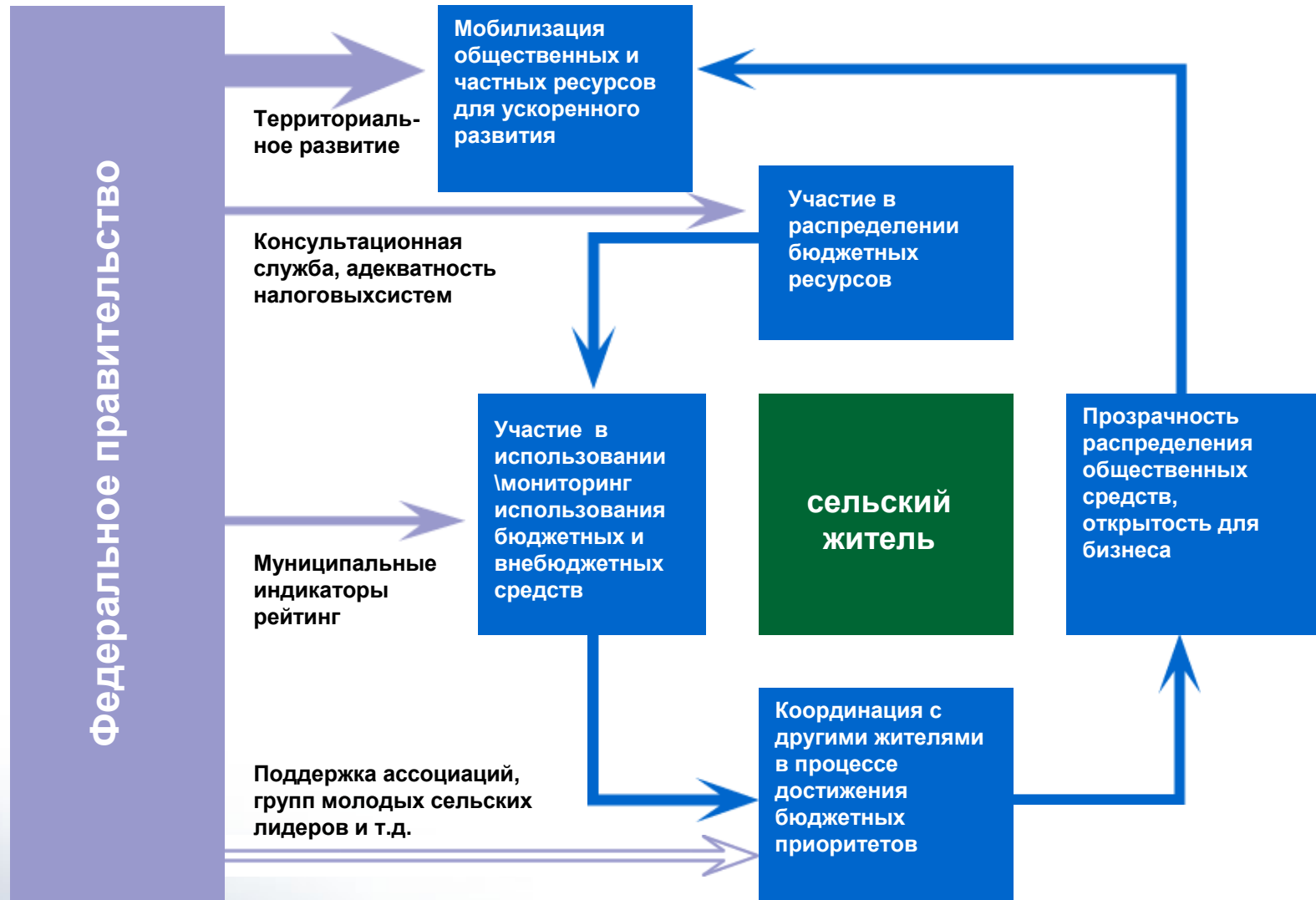
**Hardware** – техника, интернет,

**Software** – консультации ведущих экспертов, ответы на конкретные вопросы, сеть местных экспертов-посредников-самостоятельных акторов

- Деятельность проекта основывалась на спросе
- Помощь в мобилизации существующих (бюджетных и внебюджетных) ресурсов
- Поселения выбраны способом случайной выборки



# Спираль сельского развития



- Проект состоялся на всех территориях
- Структурированный учет интересов населения в бюджетах, включение населения в управление ориентированное на результат
- Мобилизация молодежи в формальную общественную жизнь села
- Устойчивость - эффекты второго ряда – мобилизация дополнительных ресурсов, новых групп населения



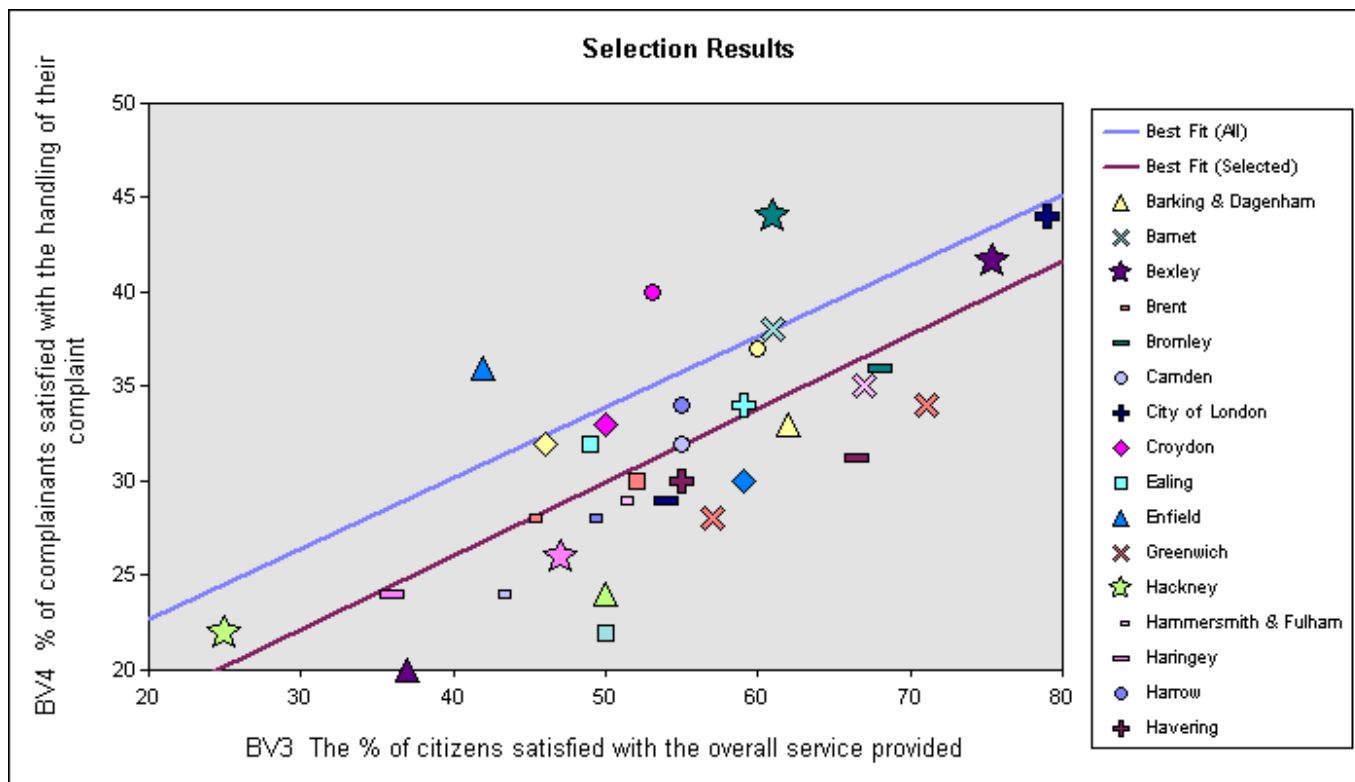


# Рекомендации - минимум

1. Подготовка когорты муниципальных консультантов, создание системы сопровождения консультантов\администраций
2. Сбор сопоставимой муниципальной статистики ориентированный на результат, открытый доступ, рейтинг поселений, влияющий на финансирование со знаком (+)
3. Создание Рейтинга Эффективности Муниципалитетов (Faquet 2005)
4. Содействие созданию сети горизонтальных связей между поселениями, ассоциациями граждан

# Измерение качества работы районной администрации

## Британским правительством и населением



[www.bvpi.gov.uk](http://www.bvpi.gov.uk)

### ***Федеральная политика по отношению к селу из сельскохозяйственной трансформируется в сельскую***

#### **5. Фонд Сельского Территориального Развития**

- Стимулирующее финансирование местного развития (в отличие от выравнивающего)
- Федеральные программы не обречены выбирать победителей, ликвидация асимметрии информации, уменьшение возможностей для лоббирования
- эффективное применение муниципальной статистики, стимул включенности населения
- Фонды сельского развития не лимитируются правилами ВТО
- В менее успешных областях не поощряется менее эффективная региональная администрация, поощряются поселения продемонстрировавшие инициативу и способность к действию

# Роль Банка в Территориальном Развитии

Страна	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
Албания	P		X			X					X				
Армения		P	X					X						X	
Босния и Герцеговина				X					X						A
Грузия					X						X			M	
Молдова					P		X					X			
Таджикистан				X						X					
Болгария						P				X					A
Румыния						X			X					X	
Косово							P	X			X				
Украина								P	X						
Турция									X						X?
Албания									X						
Македония										X				C	
Сербия															X?
Киргизия										P	X			X	
Азербайджан												X			
Словакия															



**Спасибо!**

**Сайт**

[www.worldbank.org/russia/localgovernance](http://www.worldbank.org/russia/localgovernance)

**Мария Амелина**

[mamelina@worldbank.org](mailto:mamelina@worldbank.org)