

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ МЕЖДУ  
ОБОИМИ БЕРЕГАМИ ДНЕСТРА:  
**ОВСУЖДЕНИЕ НЫНЕШНИХ И БУДУЩИХ  
СОВМЕСТНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ**

**Автор: Александр Гончар**

Руководитель Департамента социологических исследований Центра развития и поддержки гражданских инициатив «Резонанс», эксперт проекта



## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Общее описание контекста и текущей ситуации в некоторых областях жизнедеятельности Приднестровского общества .....</b>	<b>3</b>
<b>Анализ существующих документов в области местного развития в Приднестровье .....</b>	<b>5</b>
<b>Анализ некоторых текущих и реализованных проектов местного развития, внедрённых в регионе при помощи международного донорского сообщества .....</b>	<b>9</b>
<b>Результаты in-depth интервью по вопросам актуальных направлений и проектов в области местного/регионального развития в Приднестровье .....</b>	<b>11</b>
Проекты немедленного реагирования или проекты «технической скорой помощи» .....	12
Инфраструктурные проекты или проекты развития.....	13
Инвестиции в социальную сферу, социальные проекты.....	15
<b>Основные выводы и рекомендации .....</b>	<b>16</b>
<b>Приложение №1 .....</b>	<b>18</b>

## Общее описание контекста и текущей ситуации в некоторых областях жизнедеятельности Приднестровского общества.

Согласно данным официальной статистики Приднестровья расчетная численность населения региона<sup>1</sup> на 01.01.2013 г. составила 509,4 тыс. человек и сократилась на 4,0 тыс. чел. или на 0,8% по сравнению с аналогичной датой прошлого года. При этом, численность в городских населенных пунктах составила 351,9 тыс. человек и уменьшилась по сравнению с 2011 г. на 0,7%, численность сельских жителей составила 157,5 тыс. человек и уменьшилась на 0,9%. Как видно из представленных цифр, около 70% населения региона проживает в городах и около 30% соответственно - в сельской местности, что разительно отличается от остальных территорий Республики Молдова.

Тенденция сокращения населения устойчива в течение последних 20 лет. Данные переписи населения СССР 1989 г. фиксировали цифру на уровне 750 000 (по различным данным от 679 до 770) тысяч человек, в 2004 году (год проведения последней переписи в Приднестровье), эта цифра составляла уже 555 347 человек. За последние 8 лет официальная численность населения региона сократилась почти на 46 000 человек или на 8,3% от его общего числа. Однако, многие эксперты констатируют, что фактически население региона ещё более малочисленно, что косвенно подтверждается наличием категории «временно отсутствующего» населения в данных переписи 2004 года (более 36 000 (6,5%) человек, включённых в общую численность населения).

**Основные причины сокращения численности населения** – миграция и естественная убыль. Официальные тенденции 2012 года – сокращение миграционной и естественной убыли населения (сокращение миграции на 18,3% по сравнению с 2011 годом, сокращение естественной убыли на 3,5%). Тем не менее, некоторые эксперты уверены в том, что миграционные потоки только усилились (указывались цифры от 5000 до 30 000 человек покинувших регион за 2012г.) Отметим, что вне зависимости от применяемой методологии статистического учёта на протяжении последних 10 лет наблюдается отрицательное сальдо миграционного и естественного движения населения (смотри графики №1 и №2 в приложении №1).

Важной демографической и экономической характеристикой региона является плотность населения. Несмотря на значительное сокращение численности населения, его плотность находится на достаточно высоком уровне – от 125 до 150 человек на кв.км.

**Данные о национальном и половозрастном составе населения** доступны только по результатам переписи населения 2004 года. Так национальный состав выглядит следующим образом: молдаване – 31,9%, русские – 30,4%, украинцы – 28,8%, болгары – 2,5%, гагаузов – 0,7% и 5,7% - другие национальности. Необходимо отметить, что здесь речь идёт об этнической, а не о гражданской самоидентификации.

Возрастной состав населения в 2004 году характеризовался следующими основными показателями: молодые люди в возрасте до 14 лет – 86 597 человек, от 14 до 29 лет – 134 728, от 30 до 54 лет – 194 456, от 55 лет и старше – 139 566. Так как, согласно местному законодательству пенсия по возрасту наступает в 60 лет для мужчин и в 55 для женщин, то количество лиц пенсионного возраста в регионе в 2004 году составляло примерно 130 000 человек. Согласно данным новообразованного в Приднестровье Министерства труда и социальной защиты населения, количество пенсионеров по возрасту в регионе в 2012 году составило около 139 000 человек, что обусловлено как общим старением населения, так и особенностями

1 Социальное экономическое развитие Приднестровской Молдавской Республики за 2012 год, уточнённый доклад, гос. служба статистики, Тирасполь, 2013г. (<http://mepmr.org/gosudarstvennaya-statistika/informacziya/62-o-soczialno-ekonomicheskom-polozhenii-pmr/1676-soczialno-ekonomicheskoe-razvitie-pmr-za-2011-god-okonchatelnye-dannye>)



миграционных процессов (значительная часть, переезжающих в Приднестровье – лица пенсионного возраста).

**Официальные пропорции мужского и женского населения** Приднестровья таковы: 54% - женщины, 46% - мужчины. Однако, исследователи отмечают, что это соотношение на данный момент составляет приблизительно 60 на 40% в пользу женщин, а в некоторых населённых пунктах (особенно в сельской местности) доля женщин в структуре населения доходит до 70%. Очевидно здесь надо учитывать особенности миграционных процессов, и фактическую разницу в средней продолжительности жизни мужчин и женщин, которая составляет в среднем 9 лет в пользу последних.

**Основной макроэкономический показатель** – объем валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения к концу 2011 года составил 1949,3 долларов США. В 2012 году по разным оценкам данный показатель достигал от 1990 до 2058 долларов США<sup>2</sup>.

Официальная статистика регистрирует рост ВВП региона в 2012 году на уровне 4,2% в сравнении с 2011 годом.

**В структуре ВВП Приднестровья** гипертрофированно высока доля производства услуг (78,80% в первом квартале 2012 года и 61,32% по итогам 2012 года), что свидетельствует о сервисном характере экономики Приднестровья, причём почти 16% всего ВВП приходится на услуги в области торговли и общественного питания, тогда как вся промышленная продукция региона занимает в структуре ВВП не более 25%. Сектор финансовых услуг оценивается в 3,8% ВВП.

**В целом наблюдаются существенные структурные диспропорции в экономике региона.** В ее структуре, преобладают материал- и энергоёмкие производства. Недостаточно развит высокотехнологичный сектор. Отсутствуют венчурные и финансово-внедренческие структуры, внедряющие передовые технологии. Научеёмкость ВВП находится на критически низком уровне. Экспертами отмечается низкая эффективность инвестиций и недостаточные объёмы привлечения в экономику прямых первоклассных иностранных инвестиций. Общий объём финансовых вложений организаций (без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых, бюджетных и некоммерческих организаций) за 2012 г. составил 578,0 млн. приднестровских рублей или 52,5 млн. долларов США.

Также в экономике Приднестровья, по мнению экспертов недостаточно развиты национальные рыночные институты, уровень производительности труда значительно отстает от приемлемого среднерегионального уровня.

Кроме того экономика региона характеризуется устойчивым и внушительным отрицательным сальдо внешнеторгового оборота.

**Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата** в 2012 года составила 293 доллара США, при этом лучшие показатели достигнуты в отрасли «электро- и радиосвязь» – 687 доллара США и в банковско-кредитной сфере – 594 долларов США, худшие в отрасли «геология и метеорология» – 134 доллара США и в лесном хозяйстве – 146 доллара США.

**Величина прожиточного минимума** на март 2012 года составила 106,3 доллара США.

**Средний размер назначенной пенсии** в первом полугодии 2012 года составил 101

<sup>2</sup> Постановление правительства Приднестровья №90 от 31.08.2012г. «Об утверждении Плана деятельности Правительства Приднестровской Молдавской Республики по ускоренной модернизации социально-экономической сферы («План-2500»)»

доллар США, в том числе средняя трудовая пенсия составила 102,8 доллара США, а средняя социальная пенсия – 48 долларов США.

**В 2012 г. в Приднестровье официально зарегистрировано 4945 безработных граждан** и ещё 12192 человека получили статус ищущих работу. Общая численность работников организаций всех отраслей экономики (кроме субъектов малого предпринимательства) составила на 01.01.2013 г. 104,0 тыс. человек.

**Согласно административно-территориальному устройству** Приднестровье состоит из 5 районов (Слободзейский, Григориопольский, Дубоссарский, Каменский, Рыбницкий) и двухгородов республиканского подчинения (Бендеры и Тирасполь). Сельскую инфраструктуру представляют 8 посёлков и 143 села. В Приднестровье отсутствует современная нормативная база и ориентирующие документы в области местного развития. Большинство населённых пунктов (включая Бендеры, Тирасполь и Рыбницу) на данный момент не имеют стратегий местного развития.

**Система оказания социальных услуг населению и социальной защиты** также нуждается в серьёзном реформировании и не отвечает современным вызовам и проблемам. Так в Приднестровье на законодательном уровне отсутствует закрепление таких юридических статусов, как «мигрант», «беженец», «жертва насилия в семье» и т.д. По количеству детей, находящихся в специализированных учреждениях (интернатах, детских домах, воспитательных учреждениях) регион занимает одно из первых мест среди стран и регионов постсоветского пространства в пропорции к численности населения. Также в регионе в обозримой перспективе запланирована пенсионная реформа, которая приведёт к повышению возраста выхода на пенсию. Также стоит отметить колоссальный на протяжении последних 5 лет дефицит пенсионного фонда в Приднестровье

## **Анализ существующих документов в области местного развития в Приднестровье**

В этой области на данный момент в Приднестровье актуальны несколько основных документов:

- «Стратегии социально-экономического развития Приднестровской Молдавской Республики до 2025 года» (далее - Стратегия 2025)
- «План деятельности Правительства Приднестровской Молдавской Республики по ускоренной модернизации социально-экономической сферы» (далее - План-2500)

Стратегия 2025 была разработана специалистами местной администрацией региона при экспертной поддержке и активном участии специалистов высокого класса Российской Академии Наук и Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова в 2011 году. План предусматривает развитие региона в 2012 – 2025 гг. посредством двух основных сценариев «Инерционного» и «Форсированного». На данный момент данный документ имеет статус законопроекта на местном уровне и носит рекомендательный характер.

Что касается второго документа – План – 2500, то он был введён в действие специальным постановлением правительства №90 от 31 августа 2012 года, то есть в настоящий момент имеет статус нормативного акта, чьи положения должны быть внедрены посредством принятия дополнительных нормативных актов, программ действий и т.д. В следствие данного положения вещей целесообразнее остановиться подробнее на рассмотрении именно этого документа, однако где это возможно, будем отмечать некоторые аналогии и делать сравнения. План получил такое название из-за одной из поставленных в нём задач – добиться к 2015 году



увеличения годового ВВП на душу населения до 2500 долларов США.

Что касается других документов, разработанных в целях интенсификации местного развития, то тут необходимо принимать во внимание доклады и презентации различных учёных, сделанных в ходе конференций, семинаров, симпозиумов и т.д., посвящённых проблемам местного развития. Однако здесь следует принимать во внимание «свежесть» таких работ и, следовательно, их актуальность в данном обзоре. Одним из таких докладов является работа «Макроэкономическое моделирование экономики ПМР на базе регрессионной многофакторной отраслевой модели развития экономики», презентованная Андреем ЦЭРНЭ, руководителем экспертного совета межфракционной группы ГД РФ по взаимодействию с Верховным Советом Приднестровья.

Все вышеперечисленные документы имеют своей целью развитие региона в целом. Не известны, закреплённые законодательно, документы, являющиеся стратегической основой для развития местных территорий, входящих в состав Приднестровья. В этой области результат показывает активность международных программ и организаций при посредничестве местных неправительственных организаций. В частности, речь идёт о внедрении программы JLDP (Joint Local Development Program), реализованной в Приднестровье UNDP Молдова совместно с UNIFEM (детский фонд ООН), UN Women (структура ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин) при посредничестве местных НПО (Центр «Резонанс», «Взаимодействие», «Социальный аспект», «Общий Дом» и т.д.) при финансовой поддержке Правительства Швеции. Программа внедрялась на территории региона в течении двух лет в 2011 – 2012 гг. Одним из продуктов её имплементации стало создание около 20 стратегий местного развития для сельских населённых пунктов Каменского и Григориопольского районов Приднестровья, о которые более подробно освещены в следующей главе.

Возвращаясь к стратегиям развития региона в целом отметим следующие некоторые основные моменты, касающиеся обоих документов:

Таблица №1 Краткая сравнительная характеристика Стратегии 2025 и Плана - 2500

№	Характеристика	Стратегия 2025	План - 2500
1	Сроки создания	Разработана в 2011 году. Разработка инициирована группой депутатов фракции «Обновление». В разработке принимали участие российские эксперты – сотрудники РАН и МГУ им. Ломоносова	Разработан в 2012 году в следствие Послания Президента Приднестровья к органам гос. власти и управления от 20 марта 2012г.
2	Условия создания	Разработана накануне президентских выборов в регионе, прошедших в декабре 2011 года. Широко анонсировалась и продвигалась политической партией «Обновление»	Разработана в течение первого полугодия после избрания президентом региона Е.В. Шевчука. Инициатор разработки – вновь созданное правительство Приднестровья
3	Основная цель	Главная цель – это формирование новой модели экономического роста и новой социальной политики, которые бы обеспечивали устойчивый рост уровня и качества жизни населения Приднестровья	Главной целью Плана является выполнение принципов и задач, сформулированных в Послании Президента Приднестровской Молдавской Республики Е.В. Шевчука к органам государственной власти и управления от 20 марта 2012 года



4	Основные задачи	<p>Для создания новой модели экономического роста потребуется:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• обеспечение макроэкономической стабильности, в частности, недопущение взрывного роста цен на ключевые группы потребительских товаров;</li> <li>• улучшение делового климата;</li> <li>• наращивание объемов и диверсификация отраслевой структуры экспорта;</li> <li>• движение вверх по цепочкам добавленной стоимости в ключевых отраслях промышленности и сельского хозяйства;</li> <li>• содействие формированию новых для приднестровья отраслей, таких как информационные технологии, аутсорсинг бизнес-услуг и др.;</li> <li>• стимулирование развития малого бизнеса.</li> </ul> <p>Новая модель социальной политики ставит в качестве первоочередных задач:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• повышение доходов населения и возвращение значительной части трудовых мигрантов на родину за счет создания высокопродуктивных рабочих мест</li> <li>• сдерживание роста расходов населения на социальные и коммунальные услуги;</li> <li>• снижение заболеваемости и дальнейшее укрепление здоровья населения, которое может быть достигнуто посредством структурной реформы системы здравоохранения и пропаганды здорового образа жизни.</li> <li>• Улучшение условий проживания в городах и селах Приднестровья за счет повышения качества работы коммунального хозяйства.</li> </ul>	<p>Основная задача Плана – динамичный рост показателей социально-экономического развития и качественное повышение на этой основе уровня жизни населения, на базе применения современных инструментов и механизмов государственного управления, а также внешнеполитических факторов развития социально-экономической сферы Приднестровья, выраженных в Концепции внешней политики Приднестровской Молдавской Республики и в других основополагающих документах в области международных отношений Приднестровья.</p>
5	Сферы применения	<p>Демография</p> <p>Профессиональное образование</p> <p>Создание геронтологических поселений для российских пенсионеров</p> <p>Рынок труда</p> <p>Развитие здравоохранения</p> <p>Развитие физической культуры и спорта</p> <p>Реорганизация ЖКХ</p> <p>Развитие электроэнергетики</p> <p>Развитие туристского комплекса ПМР</p> <p>Создание республиканской свободной экономической зоны (СЭЗ)</p> <p>Легкая промышленность</p> <p>Строительный комплекс</p> <p>Развитие АПК</p> <p>Макроэкономика и финансы</p> <p>Бюджетная политика</p> <p>Бизнес-климат</p>	<p>а) модернизация констатационных и прогностических механизмов;</p> <p>б) модернизация инструментов государственного воздействия;</p> <p>в) модернизация отношений собственности;</p> <p>г) модернизация операционной деятельности по обеспечению санации и финансового оздоровления;</p> <p>д) модернизация налоговой и бюджетной политики;</p> <p>е) модернизация финансового сектора;</p> <p>ж) модернизация денежно-кредитной политики;</p> <p>з) модернизация таможенной деятельности;</p> <p>и) модернизация антимонопольной деятельности;</p> <p>к) модернизация отношений в отдельных секторах экономики и в сфере формирования государственно-частного партнерства</p> <p>л) Отраслевая модернизация всех сфер народного хозяйства</p>



Необходимо также отметить некоторые особенности данных документов, отмеченных также экспертами, принявшими участие в данном исследовании:

1. Создание обоих документов мотивированно политически, причём конкурирующими политическими группами, несмотря на общую экономическую и социальную направленность предполагаемых реформ, что, безусловно, будет оказывать влияние на их потенциальную реализацию;
2. Стратегия 2025 кажется более проработанным документом с точки зрения научного и статистического обоснования текущей ситуации и предлагаемых реформ, построения прогнозных индикаторов развития, заложенных механизмов реализации предложенных программ;
3. Оба документа увязывают продвижение экономических и социальных реформ с «восточным» геополитическим вектором развития региона, причём в Плане 2500 есть прямая ссылка на концепцию внешней политики региона, разработанную Министерством иностранных дел Приднестровья и закрепляющую интеграцию региона в Евразийское экономическое и политическое пространство; в свою очередь стратегия 2025 прямо увязывает развитие экономики региона с доступностью рынков РФ и стран СНГ;
4. План 2500 наряду с положением о модернизации отношений собственности, заключающейся в ограничении вмешательства государства в процесс изменения правового статуса собственности, и положением о приоритетности развития частного бизнеса, прямо продвигает императив главенствующей роли государства и его органов власти (в первую очередь исполнительных) в организации и проведении экономических и социальных преобразований;
5. Ни тот ни другой документ напрямую не предполагают активного участия институтов гражданского общества в процессе принятия решений и продвижении реформ как на местном, так и на региональном уровнях;
6. Несмотря на указание прогнозных индикаторов (в Плане 2500 – не по всем направлениям реформ и механизмам их реализации) в стратегиях отсутствует проработка механизма мониторинга и оценки эффективности их внедрения;
7. Для обеспечения реализации таких амбициозных документов необходим серьёзный кадровый потенциал, наличие пула профессиональных управленцев, в том числе и на местном уровне, однако не тот ни другой документ не содержит в себе информации о подготовке профессионалов такого рода или о специальных обучающих программах для уже работающих менеджеров и т.д.;
8. План 2500 содержит в себе отдельную главу, посвящённую вопросам модернизации территориального управления и обеспечению регионального развития в Приднестровье. Среди механизмов реализации заявленных реформ в области местного и регионального развития, помимо экономической составляющей, можно выделить следующие:
  - разработка отдельных планов развития экономики и социальной сферы для всех городов и населённых пунктов республики на основе выявления и развития региональных конкурентных преимуществ;
  - совершенствование распределения компетенции центральных и местных органов государственного управления, делегирование отдельных полномочий с республиканского на локальный уровень;



Реализация последних заявленных положений призвано в значительной степени стимулировать процессы местного регионального развития. В частности, на данный момент, все крупные города региона разрабатывают стратегические документы в области собственного развития.

В заключении отметим некую амбициозность поставленных задач и плановых индикаторов в обоих документах. Коль скоро План – 2500 является действующим нормативным документом, уместно привести некоторые из них: *за 2012-2015 годы должны быть созданы условия для стабильного увеличения ВВП на уровне 8-12% ежегодно, что позволит выйти на показатели сопоставимых с Приднестровьем экономических систем. При этом объем ВВП на душу населения к концу 2015 года должен достигнуть не менее 2500 долларов США. Объем экспорта товаров должен увеличиться не менее чем в 2 раза, услуг – не менее чем в 4 раза. Должно быть достигнуто устойчивое улучшение сальдо внешнеторгового оборота. Производительность труда должна возрасти в 1,5-1,6 раза. Должен быть обеспечен приток иностранных инвестиций в основной капитал в 2,0-2,2 раза. Существенно должна возрасти доля инновационного продукта в общем объеме отгруженной промышленной продукции.*

### **Анализ некоторых текущих и реализованных проектов местного развития, внедрённых в регионе при помощи международного донорского сообщества**

**Основными донорами и имплементирующими институтами** при реализации проектов местного развития в Приднестровье в разное время являлись и являются:

- Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, фонд социальных инвестиций Молдовы;
- Американское агентство по международному развитию (USAID) и IREX;
- Различные структуры и фонды ООН при посредничестве ПРООН Молдова (UNDP);
- Правительства Швеции, Дании, Финляндии, Норвегии, Нидерландов, Великобритании и агентства по международному развитию этих государств;
- Международная организация по миграции, здравоохранению, Глобальный Фонд и др.

**Условно реализованные проекты можно разделить на несколько категорий:**

1. сугубо социальные проекты, призванные предпринять конкретные шаги в решении конкретной социальной проблемы;
2. проекты инфраструктурного характера, предназначенные для улучшения технического состояния инфраструктуры региона;
3. проекты развития, призванные заложить устойчивые механизмы местного развития на различных уровнях: обучение и кадровый потенциал, создание стратегий развития, мониторинг и оценка достигнутых результатов.

Оценивая текущую ситуацию в данной области можно прийти к выводу о том, первые две группы проектов значительно преобладают в структуре данного вида инвестиций в регион. К сожалению, не существует какой-либо информационной базы или стратегических документов в данной области, что затрудняет проведение анализа, тем не менее, исследователю очевидно,



что доля финансирования последней группы проектов в общей структуре финансовых вложений в данной области крайне мала.

В силу специфики региона, наличия определённой законодательной базы, регламентирующей работу с такого рода инвестициями на местном уровне<sup>3</sup>, сегодня прорисовывается тенденция использования так называемых технических инфраструктурных проектов как локомотива продвижения проектов, направленных на действительные социальные изменения и развития региона. Такое стало возможным вследствие односторонней трактовки местными властями понятия «инфраструктурный проект» как «проект технической помощи», иными словами власти в большей степени заинтересованы в квадратных метрах кровли или линолеума, или в количестве секций батарей отопления в социальных учреждениях, нежели в обучении и развитии местного кадрового потенциала, в том числе эффективному управлению ресурсами на местах. Примером такого принципа внедрения инвестиций может служить реализующийся сегодня UNDP Молдова масштабный проект «Поддержка и укрепление мер доверия».

В качестве позитивной практики отметим упоминавшуюся ранее программу JLDP (Joint Local Development Program), внедряемую в Республики Молдова в контексте реформы децентрализации власти и имевшую двухлетний опыт имплементирования в Приднестровье.

В процессе внедрения программы участвовало более 20 сельских населённых пунктов Каменского и Григориопольского районов, включая административные центры этих районов – г. Каменка и Григориополь. Здесь также работа по заложению системных основ местного развития сопровождалась предоставлением мини-грантов для решения конкретных социальных проблем села. В разные периоды реализации программы это были суммы от 10 до 15 тыс. долларов США для каждого населённого пункта. Естественно, реализация таких мини-проектов сопровождалась такими условиями, как: обязательное участие местного населения в приоритизации проблем, планировании и реализации проектов, гендерная чувствительность самих проектов, ориентация на удовлетворение потребностей и включённости уязвимых слоёв населения. Местные жители получали позитивный опыт планирования и участия в решении проблем своего населённого пункта, однако гораздо более системная составляющая была заложена в создании стратегий местного развития населённых пунктов, участвующих в программе.

Эти документы, которые также принимались и разрабатывались с участием членов местных сообществ, способны и предназначены для того, чтобы заложить нормальное поступательное развитие конкретных населённых пунктов с ориентацией на достижение средне и долгосрочных стратегических целей развития.

#### **Отличительными позитивными особенностями данных стратегий явились:**

1. проработанное обоснование главных направлений развития и подробное описание текущей ситуации во всех основных сферах жизнедеятельности населённых пунктов – паспорт села;
2. чёткая ориентация на исторические, географические, транспортные, инфраструктурные особенности каждого населённого пункта;
3. наличие конкретного плана действий по имплементации стратегий в жизнь в течение ближайших 2 – 3 лет;
4. меньшая амбициозность при постановке стратегических и тактических целей и задач;

<sup>3</sup> Закон «Об иностранных инвестициях в ПМР от 30.09.2000 (в текущей редакции), Закон «Об инвестиционной деятельности» от 17.01.1995 (в текущей редакции), Закон «О безвозмездной помощи ПМР» от 14.12.2011.

5. применение апробированных методик при разработке стратегий (SWOT анализ (в самом общем виде), 8-компонентная модель общества и т.д.);

6. конечность и измеримость поставленных целей и задач.

### **Негативные аспекты разработки и реализации стратегий:**

1. слабая проработка источников возможного финансирования реализации стратегии;

2. низкий кадровый потенциал в управлении местными ресурсами;

3. низкая степень участия сообщества на местном уровне в процессе местного развития.

Тем не менее, более 20 стратегий развития местных населённых пунктов уже существует в Приднестровье, и этот опыт имеет смысл распространить и на другие районы региона. Конечно, для полноценного внедрения этих документов необходимы серьёзные реформы в системе местного самоуправления и применение системного подхода к местному развитию, однако данные стратегии могут стать хорошей отправной точкой в стимулировании процессов местного развития вне зависимости от источников ресурсов: будь то инвестиции донорского сообщества, бизнес – инвестиции или средства локальных бюджетов.

### **Результаты in-depth интервью по вопросам актуальных направлений и проектов в области местного/регионального развития в Приднестровье**

В дополнение к анализу существующих документов и направлений в области местного/регионального развития исследователем было проведено 9 In-deth интервью с экспертами различной направленности профессиональных интересов: экономисты, социальные менеджеры, управленцы с хорошим опытом государственной службы, руководители неправительственных организаций, занимающихся вопросами местного развития, журналисты, представители органов местного самоуправления.

Интервью были проведены согласно формализованного гида.

Нелишним, представляется, перед тем, как перейти к анализу результатов экспертных интервью кратко остановиться на основных проблемах и препятствиях местного развития в регионе:

- Практически отсутствующая нормативная база в области местного/регионального развития городов и районов Приднестровья (в Плане-2500 есть отдельная глава №7 посвящённая данным вопросам, однако пока она не получила своё развитие в каких то конкретных законах или подзаконных актах, изменениях или дополнениях в существующей законодательной базе региона, программах действий или каких-либо других документах. Стратегии развития сельских населённых пунктов, разработанные в рамках JLDP, также носят рекомендательный характер, будучи одобрены сельскими сообществами, но не принятые в качестве нормативных актов);

- На протяжении последних 5 лет в Приднестровье активно обсуждается необходимость реформы местного самоуправления (существующее законодательство в этой области датировано 1996 годом) в сторону наделения местных органов власти большими полномочиями, однако законодательных изменений пока не произошло. Сёла (вне зависимости от их размера и количества населения в них) по-прежнему не располагают собственными бюджетами, их финансирование зачастую происходит по остаточному принципу, главы сельских советов одновременно являются и представителями главы района на местах (в конкретных сёлах), следовательно, принцип местного самоуправления не находит своей реализации;



- Крайне низкий кадровый потенциал в области экспертов и организаций, занимающихся вопросами местного/регионального развития в Приднестровье. В Приднестровье насчитывается всего несколько организаций, имеющих профессиональный опыт в области местного развития; практически все они являются некоммерческими. Все они сосредоточены в крупных городах (Бендеры, Рыбница, Тирасполь).
- Несбалансированная политика региональной налоговой нагрузки, отсутствие адекватного налогового администрирования;
- Кадровый дефицит профессиональных менеджеров и управленцев, как на местах, так и на региональном уровне;
- Излишняя политизированность решений, способных стимулировать местное развитие (ситуация с Еврорегионом «Днестр»);
- Отсутствие адекватного статистического учёта (как в плане методологии, так и в плане отображаемой в отчётах информации) на местном уровне.

Представленный список проблем не является исчерпывающим, однако каждый перечисленный пункт подтверждается определёнными техническими индикаторами (например, нормативными документами или статистическими отчётами (паспорт села, например)).

Абсолютно все, принявшие участие в интервью, эксперты не склонны недооценивать важность местного/регионального развития и, соответственно, скорейшего разрешения указанных выше проблем на его пути.

Не останавливаясь на многочисленных деталях и нюансах, отметим некоторые крайне важные и приоритетные области, направления развития, конкретные проекты в области местного развития. Важным критерием здесь также является возможность и актуальность внедрения подобных проектов, как на правом, так и на левом берегах Днестра.

### ***Проекты немедленного реагирования или проекты «технической скорой помощи».***

В регионе такие проекты ещё называют инфраструктурными, однако тот смысл, который вкладывается в процесс их реализации, несколько отличается от классического понимания инфраструктурных проектов.

Как правило, в данном случае речь идёт о поддержании, ремонте, некотором усовершенствовании уже существующей инфраструктуры в регионе. В подавляющем большинстве случаев речь идёт об объектах социальной инфраструктуры: детских садах, школах, домах культуры, спортивных площадках, библиотеках, сельских клубах, досуговых площадках, больницах и т.д. «Популярными» здесь являются такие элементы, как: замена окон, ремонт систем отопления, крыш, закупка необходимого оборудования, в том числе компьютерной и оргтехники, косметический ремонт и т.д.

Такие проекты действительно актуальны, по мнению экспертов, особенно на начальных этапах интенсификации процессов местного развития. Дело в том, что требуемый объём инвестиций в данную сферу со стороны органов местной власти и других институтов на местном уровне, не выдерживается уже более 20 лет, что приводит к прогнозируемому разрушению и упадку соответствующей инфраструктуры, а, следовательно, к ухудшению качества жизни населения.

Особенностью здесь является совершенно разный уровень инвестиций такого рода на

правом и левом берегу Днестра. Затруднительно оценить эту разницу количественно, однако общеизвестным фактом является то, что проектов подобного рода на территории правобережной Молдовы было реализовано в десятки раз больше, что создаёт условия для транслирования полученного правобережными регионами опыта на территорию Приднестровья (что может принимать различные формы: краткосрочные стажировки и визиты местных активистов и представителей местных властей, проведение совместных конференций и т.д.).

Основными трудностями при внедрении подобных проектов в Приднестровье являются:

- Отсутствие, как правило, системы средне и долгосрочного мониторинга и оценки результативности внедрения проектов;
- Крайне низкая степень участия местных сообществ в реализации проектов;
- Слабая ресурсная база как в области финансирования (средства донорами выделяются в основном в крайне ограниченных объёмах), так и в области внедряющих проект подрядных организаций (Например, на конец 2011/начало 2012 года в Каменском районе всего 2 строительные организации обладали необходимыми лицензиями и разрешительными документами на проведение ремонтно-восстановительных и строительных работ);
- Ограниченные возможности администрирования подобных проектов (местные администрации сёл не имеют банковских реквизитов и своих счетов, так как не являются бюджетными единицами, а возможности НПО также ограничены ввиду их основного сосредоточения в крупных городах и районных центрах).

Однако, несмотря на указанные ограничения, большинство районов Приднестровья уже имеют некоторый опыт внедрения такого рода проектов. Географически подобные проекты чаще всего внедрялись в Григориопольском, Каменском, Слободзейском районах. В меньшей степени (а значит, там такие проекты более востребованы) таким опытом располагают Дубоссарский и Рыбницкий районы.

### ***Инфраструктурные проекты или проекты развития.***

В данном разделе речь идёт о проектах, которые действительно способны послужить в качестве мощного инструмента развития региона, создавать новые рабочие места, развивать бизнес среду, улучшать качество жизни.

Проанализировав экспертные оценки в данном сегменте можно выделить несколько основных направлений реализации подобных проектов:

- **Дороги, дорожная инфраструктура**, транспортные коридоры и т.д. В пользу выбора данного направления инвестиций говорит множество позиций: транзитный характер региона, наличие большого количества международных трасс и транспортных коридоров, высокая плотность населения и населённых пунктов создаёт условия и трудовые ресурсы для обеспечения развития дорожной инфраструктуры, относительно большая разветвленность твёрдого дорожного полотна. Негативные аспекты: большое количество административных барьеров на пути транзитных грузов, чрезмерная политизированность «дорожного» вопроса (выражающаяся, например, в блокировании моста у сёл Бычок – Гура быкулуй, являющего частью 9 транспортного европейского коридора). Однако, по мнению, экспертов, инвестиции в «дороги» даже внутри региона способны принести ощутимый результат в области местного развития и серьёзно стимулировать экономику региона и повлиять, в том числе, и на ограничение административных барьеров перемещения грузов и людей, в первую





очередь между двумя берегами Днестра. Уже сегодня в регионе можно наблюдать за процессом формирования локальных транспортных бирж, основанных на аутсорсинге. (<http://www.com-stil.com/>). Тем не менее, отмечают эксперты, привлечь в эту область только коммерческие инвестиции представляется крайне затруднительным, так как их объёмы должны быть сопоставимы с серьёзностью решаемых задач и крайне негативным состоянием дорожного полотна на большей части его протяжённости.

- **Утилизация и переработка твёрдых бытовых отходов, управление отходами.** Крайне актуальная как для региона, так и для РМ в целом проблема. Пилотные проекты в данной области возможны как на уровне отдельных местностей, так и на уровне регионов (причём с участием представителей с обоих берегов Днестра). Соответственно объём предполагаемых инвестиций на начальном этапе может составить от 3 до 25 млн. евро, в зависимости от масштаба регионального покрытия. Внедрение инвестиционных проектов в данной области позволит дать старт целому пласту модернизационных процессов, так как наряду с получением продуктов переработки твёрдых бытовых отходов (сырьё, энергетика) неизбежно повлечёт необходимость внедрения системы сортировки и кластирования бытовых отходов, а, следовательно, простимулирует развитие культуры управления отходами среди населения региона. Актуальность направления продиктована также устареванием и износом старых способов утилизации бытовых отходов (существующие в регионе полигоны бытовых отходов перегружены, каждый прошёл несколько рекультиваций и по всем нормативам должны быть немедленно выведены из эксплуатации).
- **Так называемый «Водный менеджмент» или управление водными ресурсами.** В данном случае речь идёт не об управлении бассейном реки Днестр и другими водными угодьями, а о модернизации систем водоснабжения и использовании воды в качестве ресурса. Реализация данного направления инвестиционных проектов рассматривается по двум основным направлениям: модернизация имеющихся систем водоснабжения и водоотведения и строительство новых (более характерно для сельской местности), а также внедрение новых технологий в области контроля и управления водными потерями, повышения качества используемой воды, улучшения коэффициентов полезного использования водных ресурсов (более характерно для крупных городов региона). Другие регионы РМ имеют достаточно продолжительный и позитивный опыт внедрения подобных проектов, в отличие от территории Приднестровья (в регионе реализуется специальная программа по водоснабжению сельских населённых пунктов, однако она несколько отличается от упомянутых здесь направлений работы с водными ресурсами). Здесь также идёт речь о внедрении новых технологий водоотведения и очистки использованной воды, что является крайне актуальной проблемой для всех районов РМ и Приднестровья. Показательно, что некоторые проекты в этой области вынесены на 3 инвестиционный форум, который пройдёт в Приднестровье 6-7 июня 2013г.<sup>4</sup> и имеют грантовую форму инвестиционных предложений.
- **Развитие альтернативных источников энергии, биоэнергетика (твёрдое топливо - пеллет).** Также актуальное, по мнению экспертов, направление инвестиционной активности в плане местного развития. Требует серьёзных инвестиций не только в производство данного вида топлива, но и в создание инфраструктуры его использования (модернизация котельных, теплотрасс и т.д.). Актуально в свете обозначившейся тенденции ежегодного поэтапного повышения тарифов для физических и юридических лиц на традиционные виды топлива, газ, в первую

<sup>4</sup> Реестр инвестиционных предложений на 3 инвестиционном форуме Приднестровья, <http://www.tiraspol.ru/investforum>



очередь. Один из проектов такого рода также вынесен на инвестиционный форум, инициатором внедрения проекта выступает Министерство сельского хозяйства и природных ресурсов Приднестровья.

- **Внедрение новых сельскохозяйственных технологий в области выращивания, переработки, хранения овощей ягод и фруктов.** Речь идёт, в частности, о технологиях глубокой заморозки, послеуборочной обработки фруктов и плодоовощной продукции, специальной обработки земли и т.д. Инвестиционной привлекательностью обладают в первую очередь продукты с высокой добавочной стоимостью (яблоко, виноград). Здесь также можно говорить о создании небольших перерабатывающих комплексах (мини – консервных заводах), в том числе и совместных фермерских хозяйств.
- **Создание малых предприятий по переработке и хранению с/х продукции в сельской местности, вложения в создание инфраструктуры малого бизнеса в различных районах Приднестровья** с учётом специфики той или иной местности (сельский, приключенческий, культурный и иные виды туризма, консалтинговые услуги, развитие инфраструктуры сектора услуг, небольшие производственные комплексы и т.д.)
- **Развитие рынка аутсорсинговых услуг в Приднестровье.** Перспективная, по оценкам экспертов, сфера инвестиций в контексте дальнейшего развития информационных и коммуникационных технологий (широкополосный доступ к сети Интернет, расширение возможностей частотного диапазона и т.д.). Примером успешной практики здесь может выступать недавно созданный в Приднестровье call центр под названием Lite Call (<http://litecall.ru/about-company.html>).
- **Инвестирование в развитие рынка строительных услуг.** Применение новых строительных технологий и материалов.

### *Инвестиции в социальную сферу, социальные проекты*

Наиболее востребованы, по мнению экспертов, инвестиции в следующие основные области:

- **Профилактика распространения онкозаболеваний и туберкулёза.** В Приднестровье рак становится причиной смерти в среднем 6000 человек в год (по данным Ассоциации онкологов Приднестровья). Это существенная цифра в масштабах региона. Основные направления – проведение информационных кампаний о регулярных медицинских обследованиях, позволяющих диагностировать заболевания на ранних стадиях, повышение квалификации профильных врачей, закупка диагностического оборудования, лекарственных препаратов
- **Профилактика распространения ВИЧ – инфекции и инфекций, передающихся половым путём (ИППП) и гепатита.** Регион занимает одну из лидирующих позиций по уровню распространённости ВИЧ – инфекции среди стран постсоветского пространства (до 169 случаев на 100 000 населения). Основные направления – проведение информационных кампаний о профилактических мероприятиях и бесплатном и анонимном тестировании, предотвращение стигматизации и неоправданной дискриминации ЛЖВ (людей, живущих с ВИЧ) закупка лекарственных препаратов, мероприятия по профилактике и охране репродуктивного здоровья молодого поколения в целом и т.д.
- **Повышение квалификации медицинского персонала, врачей** практически по всем направлениям оказания медицинских услуг в области здравоохранения. Особенно актуально в сельской местности.



- **Деинституционализация детских домов и интернатов.** Создание детских домов семейного типа, фостерных семей и т.д. Приднестровье также занимает одну из лидирующих позиций среди регионов СНГ по количеству населения таких специализированных институтов, как детские дома, интернаты и другие воспитательные учреждения. Направления: подготовка и продвижение соответствующей нормативной базы, информационные кампании, организационные мероприятия.
- **Создание мира равных возможностей.** Создание условий для полноценной интеграции людей с ограниченными возможностями в нормальное общество. Направления: информационные кампании, создание технических условий (введение пандусов в состав ГОСТов по строительству, установка специальных туалетов в публичных учреждениях и т.д.)
- **Развитие регионального спортивного движения.** Создание условий для продвижения спорта в районах и местностях Приднестровья. Непрофессиональный спорт как технологи здорового образа жизни вне зависимости от возраста населения. Практика настоящего времени – сосредоточение спортивных центров в крупных городах региона.
- **Развитие регионального добровольческого движения,** что позволит избежать социальной изоляции молодых людей, в особенности из сельской местности, а также создать возможности для улучшения эффективности деятельности неправительственных организаций на местах.
- **Усиление возможностей для женщин.** Продвижение концепции гендерного равенства (гендерно-чувствительное бюджетирование, к примеру), создание возможностей экономической самореализации женщин, противодействие распространения насилия в семье и торговли людьми (где в большинстве случаев женщины выступают в роли жертв).
- **Реформирование системы социальной защиты и оказания социальных услуг населению.** Законодательное закрепление таких юридических статусов, как «беженец», «жертва насилия в семье», «мигрант», «человек, живущий с ВИЧ» и т.д., активизация деятельности по профилактике таких проблем, как торговля людьми и насилие в семье, продвижению гендерного равенства во всех областях жизнедеятельности общества, развитие системы перенаправления клиентов служб социальной защиты и социальных сервисных некоммерческих организаций, внедрение деятельности мультифункциональных междисциплинарных групп по различным соц. проблемам, развитие навыков и повышение квалификации специалистов, работающих в социальной сфере и т.д.
- **Реинтеграция несовершеннолетних осужденных, профилактика правонарушений в молодёжной среде.** Работа с воспитательными учреждениями, региональными комиссиями по правам несовершеннолетних, локальным министерством внутренних дел.

## Основные выводы и рекомендации

Оценивая потенциал местного/регионального развития, успех и устойчивость того или иного инвестиционного проекта, возможность совместной работы представителей правового и левого берегов Днестра, невозможно обойти стороной те направления приложения усилий (и также инвестиций), которые призваны создать приемлемые условия для эффективного внедрения озвученных выше проектов и программ.

1. **Реформа местного самоуправления,** чёткое определение полномочий и границ

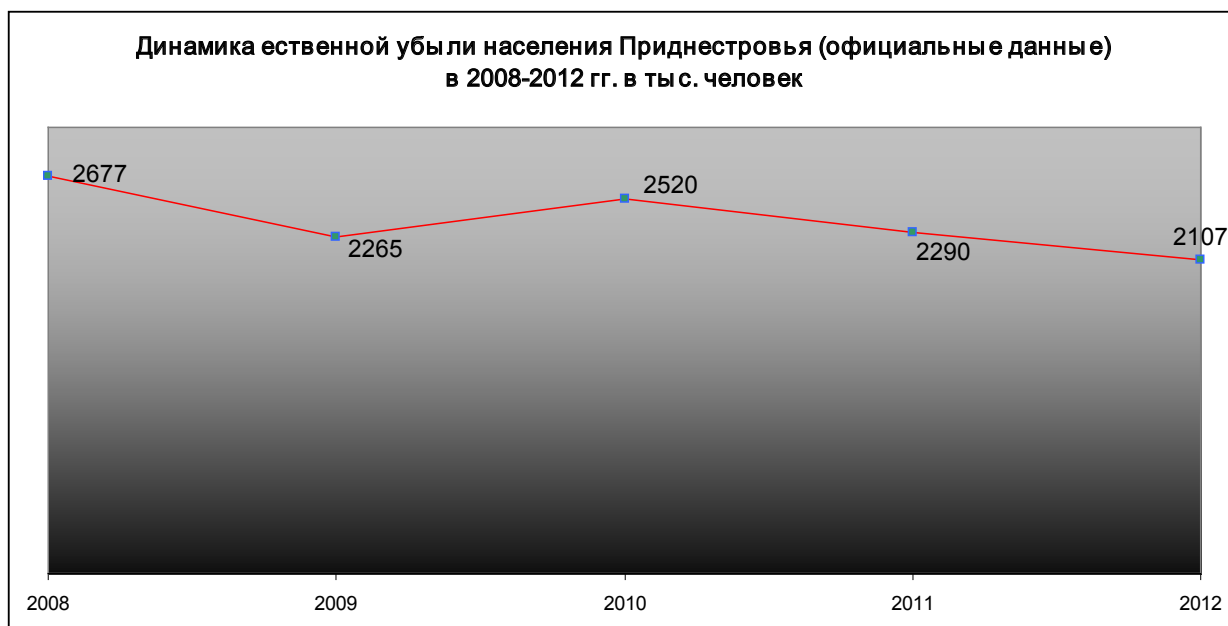
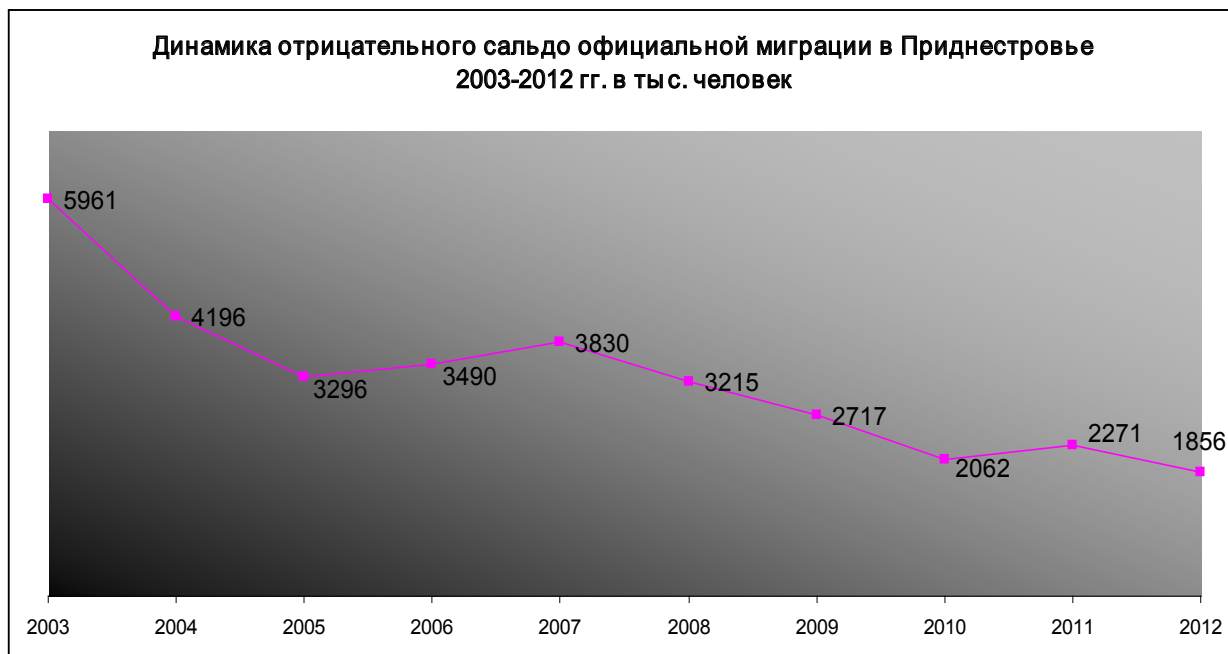
ответственности органов местного самоуправления, наделение их функциями бюджетного планирования, дальнейшая децентрализация процесса принятия решений;

2. **Внедрение образовательных программ** для представителей местных органов власти и организаций гражданского общества по повышению качества управления ресурсами на местном уровне, проектному и финансовому менеджменту, навыкам бюджетирования;
3. **Способствование повышению внутреннего и внешнего межмуниципального сотрудничества**, с перспективой создания структур аналогичных Конгрессу местных властей;
4. **Дальнейшее развитие инфраструктуры гражданского общества** на местном уровне, способствование появлению организаций гражданского общества, объединяющих членов местных сообществ и ставящих своей целью местное/региональное развитие;
5. **Усиление межсекторального партнёрства** между представителями гражданского общества, местными властями и местными экономическими агентами;
6. **Развитие нормативной базы местного/регионального развития**, создание стратегии развития каждого населённого пункта региона, стимулирование создания системы мониторинга и оценки, корректировки процесса внедрения стратегий местного развития. Повышения качества этих документов, их реалистичности и бюджетного обоснования;
7. **Либерализация законодательства и улучшение его качества в области привлечения иностранных инвестиций, в том числе и грантовых;**
8. **Серьёзно усилить и развить систему и методологию ведения статистического учёта** по различным направлениям на местном и региональном уровне, в том числе при расчётах макроэкономических показателей;
9. **Внедрение системы электронного документооборота с сопутствующей инфраструктурой;**
10. **Повсеместное внедрение образовательных программ по повышению уровня элементарных экономических знаний у населения региона** (управление имуществом, бюджетирование, планирование)

Перечень рекомендаций не является исчерпывающим, однако необходимы серьёзные усилия для внедрения предложенных идей и обеспечения качественного процесса местного развития в средне и долгосрочной перспективе, также в контексте взаимодействия правового и левого берегов Днестра.



## Приложение №1







*\*Finanțarea acestei publicații a fost asigurată de Black Sea Trust, un proiect al German Marshall Fund al Statelor Unite ale Americii. Opiniile exprimate în publicațiile scrise sau electronice nu reprezintă neapărat poziția Asociației pentru Politica Externă, Black Sea Trust, German Marshall Fund*