Семинар-конференция «Соучаствующее развитие» городов и сельских территорий

К.В. Аверкиева

Ксения Васильевна Аверкиева, кандидат географических наук, старший научный сотрудник, Института географии РАН, Москва, 119017, Старомонетный пер., 29.
E-mail: xsenics@yandex.ru

DOI: 10.22394/2500-1809-2018-3-4-196-207

14 ноября 2018 года в Институте географии РАН прошел семинар, посвященный «соучаствующему развитию» городов и сельских территорий. Этот термин еще не прижился в российской науке и представляет собой перевод англоязычного словосочетания «participative development», который подразумевает деятельное участие жителей в развитии территорий и возможность для них непосредственно влиять на реализацию идей территориального развития. В рамках семинара участники из научных и проектных организаций рассматривали существующие в российских регионах практики и инструменты «соучаствующего развития» и пытались ответить на один из ключевых вопросов: является ли участие населения в развитии сельских и городских территорий в России признаком формирования гражданского общества или свидетельствует о слабости и некомпетентности муниципальных властей и местного самоуправления?

Семинар-конференция состоял из двух секций, после которых состоялась дискуссия и подведение итогов. Первая секция была посвящена преимущественно вопросам развития сельских территорий и возможностям сельского населения участвовать в благоустройстве и решении вопросов территориального планирования сельской местности. Во второй секции рассматривались вопросы участия горожан в развитии городской среды, детально обсуждались отдельные проекты, реализованные с учетом интересов городских жителей и при их непосредственном участии.

В современной сельской местности в большинстве регионов России сложились схожие проблемы территориального развития: низкая степень благоустройства территорий, потребности в создании мест проведения досуга (спортивных и детских площадок, домов творчества и клубов по интересам), высокая степень износа учреждений социальной и инженерной инфраструктуры. Решение мно-

гих вопросов в условиях дефицитных и очень скромных бюджетов сельских поселений, а также при передаче новых и новых полномочий на муниципальный уровень становится очень затруднительным. Поэтому в ряде регионов складываются различные практики решения насущных вопросов с помощью практик соучаствующего развития.

Доклад **Н.В. Ворошилова** из ВолНЦ РАН (Вологда) был посвящен обобщению современных практик участия сельских жителей в решении различных вопросов территориального развития. Докладчик сделал обзор всех указанных в 131 Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вариантов вовлечения населения в решение местных задач, более подробно останавливаясь на тех практиках, которые реально реализуются на территории отдельных регионов. К ним относятся местные референдумы, проводимые, как правило, для решения вопроса о самообложении сельских жителей. Этот механизм предполагает сбор средств с населения для решения местных вопросов. Размер взносов и порядок осуществления сбора средств осуществляется в рамках местных референдумов. Как отмечала О.П. Фадеева[1], такая практика чрезвычайно распространена в Республике Татарстан. Н.В. Ворошилов в своем докладе привел данные Министерства финансов, показывая, что из всех привлеченных посредством самообложения средств в Российской Федерации на Татарстан приходится 85%, а в целом 96% средств собрано всего в десяти регионах (в числе которых Кировская и Липецкая области, Пермский край, Республика Кабардино-Балкария). Повсеместного распространения такая практика в России не получила.

Другой популярный в сельской местности механизм — территориальное общественное самоуправление (ТОС). Более подробно практику ТОС рассматривали другие докладчики. В своем докладе Ворошилов привел обобщенные данные по 30,1 тыс. ТОС в 76 регионах России, лидерами среди которых являются Краснодарский край, республики Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, Архангельская, Белгородская и Воронежская области.

Третий механизм, о котором говорил докладчик, это инициативное бюджетирование, которое может производиться в форме программы поддержки местных инициатив (ППМИ) или партисипаторного бюджетирования (ПБ). В рамках ППМИ сельские жители разрабатывают проекты, которые проходят формализованный конкурсный отбор и реализуются на средства бюджетов субъектов РФ при обязательном софинансировании населения, местного бизнеса и муниципалитетов. В отдельных случаях (что прозвучало в после-

1. *Фадеева О.П., Нефедкин В.И.* (2018). «Региональный дирижизм» и сельская самоорганизация в Татарстане // Крестьяноведение. Том 3. № 3. С. 95-114.

довавших после доклада Н.В. Ворошилова выступлениях) к финансированию проектов подключается Всемирный банк. Партисипаторное бюджетирование реализуется всего в нескольких регионах. Этот механизм подразумевает создание комиссии из жителей, разработавших свои проекты развития территорий. Комиссия следит за расходованием средств, привлеченных или выделенных местным бюджетом. Похожая на ПБ программа «Народный бюджет Вологодской области» реализуется с 2015 года.

В заключительной части доклада Ворошилов привел краткий обзор различных форм участия населения в местном самоуправлении (сельские старосты, сходы и собрания граждан, публичные слушания, опросы) и дал характеристику социальной активности жителей Вологодской области, опираясь на данные социологических опросов.

В докладе **Т.Г. Нефедовой** (ИГ РАН), **Н.В. Покровского** (НИУ ВШЭ) и **У.Г. Николаевой** (МГУ) рассматривалось участие горожан в развитии сельской местности Костромской области. Нефедова описала условия, в которых сложилась эта практика. Долговременная депопуляция сельских территорий, продолжительный негативный социальный отбор в сочетании с непростыми природными и институциональными условиями ведения хозяйства привели к социальной апатии сельских жителей, поэтому наибольшую заинтересованность в развитии сельских территорий сейчас стали проявлять горожане-дачники, проживающие в костромских селах лишь сезонно. Покровский рассказал об «Угорском проекте» — неформальном сообществе горожан (преимущественно москвичей, представителей научной и творческой интеллигенции), которое свыше 15 лет стремится улучшить условия жизни в д. Медведево и других населенных пунктах Мантуровского района Костромской области.

В рамках Угорского проекта ежегодно проходят научные конференции, которые привлекают в костромскую глубинку жителей многих городов. Участники конференций обмениваются опытом и получают редкую возможность посмотреть уклад сельской жизни, оценить опыт сохранения исчезающего культурного наследия. Все заседания проходят непосредственно в сельских домах, выкупленных участниками проекта и переоборудованных под современные нужды. При этом внешне дома остаются неизменными, поскольку важнейшая задача проекта — это сохранение культурного ландшафта и привлечение внимания к уходящей сельской культуре Ближнего Севера. Участники проекта выпустили несколько монографий[2], провели междисциплинарные научные исследования, пробовали участвовать в решении современных проблем д. Медве-

2. Ойкумена Ближнего Севера России (2016). М.: Университетская книга; Потенциал Ближнего Севера (2014): экономика, экология, сельские поселения / Под ред. Н.Е. Покровского и Т.Г. Нефедовой. М.: ООО Издательская группа Логос.

дево и всего Угорского (позже — укрупненного Леонтьевского сельского поселения).

Николаева рассказывала о попытках участников «Угорского проекта» сохранить Угорскую школу. Уберечь школу от «оптимизации» не смогли ни учителя, ни родители школьников, ни Угорский проект. Сейчас стоит вопрос о сохранении добротного кирпичного здания XIX века, в котором школа располагалась до ее закрытия в июне 2018 года. Любые попытки горожан получить здание, которое не хотят держать на балансе ни местные, ни муниципальные власти, в безвозмездное пользование, приводят к подозрениям в недобросовестности, поэтому идеи участников Угорского проекта о размещении в здании школы учреждения социальной реабилитации или иного негосударственного социального учреждения блокируются еще на уровне решения вопроса об эксплуатации здания. Вариант заброшенности и постепенного обрушения здания видится местным и муниципальным властям более удобным.

Доклад **И.Н. Волковой** (ИГ РАН) был посвящен анализу деятельности конкретного ТОС в Раменском районе Московской области. В отличие от ТОС в удаленных от столицы регионах, которые решают вопросы благоустройства территории и ее инфраструктурного наполнения, рассмотренный докладчиком ТОС, в первую очередь решает земельные конфликты, столь частые в любых агломерационных зонах. ТОС «Центральный» в г.п. Быково был создан более 10 лет назад, наиболее активная его работа началась в последние годы, когда территория детского дома, существующего в Быкове с 1953 года, была разделена, и на одной из частей началась подготовка площадки для строительства трех 17-этажных домов. В планы застройщика также входил снос и переселение жителей из индивидуальных домов. Учредитель ТОС — грамотный юрист смог привлечь квалифицированных специалистов и выявить нарушения при передаче земли потенциальному застройщику. После долгих судебных разбирательств жителям удалось отстоять парковую зону и жилую малоэтажную застройку, а ТОС продолжает проводить постоянный мониторинг земельных сделок на территории поселения и оказывать жителям Быкова консультационные услуги по земельным вопросам. Кроме такой нетривиальной деятельности ТОС «Центральный» реализует небольшие проекты, направленные на улучшение качества среды. В частности, его участникам удалось добиться от РЖД реконструкции наземного перехода через железнодорожные пути. Идет реализация проекта по благоустройству пруда. Пример данного ТОС можно считать редким или даже уникальным, поскольку без юридической подготовки учредителя и его профессиональных связей борьба жителей с коррумпированными представителями местной власти и застройщиками была бы безрезультатной.

В докладе **К.В. Аверкиевой** (ИГ РАН) был представлен обзор деятельности ТОС в Архангельской области — регионе, ставшем

одним из модельных для развития этого механизма «соучаствующего развития». Архангельская область — один из лидеров по количеству ТОС, но успешность такой практики объясняется не их количеством, а активным участием региональной власти в поддержке ТОС и распространении этой формы самоуправления. В регионе, в отличие от соседних областей, давно приняты региональные программы поддержки ТОС, в том числе тех, которые не имеют статуса юридического лица, а их — большинство. В Архангельской области ежегодно проводятся межмуниципальные семинары по обмену опытом создания и развития ТОС, региональные фестивали и конкурсы. Так, с 2011 года ТОСы Архангельской области реализовали свыше 2000 проектов, из областного бюджета на их реализацию привлекалось от 12 до 22 млн рублей. Детально деятельность ТОС докладчик рассмотрела на примере Каргопольского района, где уже 40 ТОС, некоторые — с 20-летней историей. Большинство реализованных каргопольскими ТОСами проектов — это детские и спортивные площадки, колодцы, пруды, отреставрированные часовни и музеи. Некоторые проекты были направлены на сохранение нематериального наследия — традиционных костюмов и ремесел.

ТОС существуют как дополнение к органам местного самоуправления, хотя в некоторых случаях на плечи ТОС ложится решение вопросов, находящихся в компетенции властей. Строительство и ремонт дорог, мостов, демонтаж пожароопасных объектов, ремонт жилых домов (а такие проекты тоже реализуются силами ТОС) — эти насущные вопросы по идее должны решать власти, а не инициативные жители. Подобная практика наводит на мысли о недееспособности местного самоуправления и девальвации этого института. Возникают подозрения, что инструмент ТОС призван выявить наиболее жизнеспособные сельские поселения, куда муниципальным и региональным властям приходится вкладывать деньги, в то время как территории, где ТОС не созданы, останутся неблагоустроенными, лишенными базовых ресурсов для развития. В то же время практика ТОС — большое благо, поскольку этот механизм познакомил сельских жителей с грантовой системой, и некоторые, наиболее активные, уже стали писать заявки в различные фонды. Кроме того, инструмент ТОС подразумевает реализацию работ руками самих жителей (деньги выделяются на проектные работы и материалы), а созданное своими руками люди ценят выше.

Доклад **А.А. Смирновой** (Тверской госуниверситет) был посвящен ППМИ в Тверской и Кировской областях. В Тверской области практика ППМИ при софинансировании Всемирным банком реализуется с 2013 года, за это время поддержку получили свыше 1000 проектов. ППМИ имел хорошую информационную поддержку, все проекты детально описаны на сайте, что позволило исследовать активность сельских жителей, выявить закономерности их территориального размещения. Так, наибольшее количество проектов было реализовано в районах, где районными центрами яв-

ляются наиболее крупные города, и в муниципальных районах, находящихся на трассе М10. Тематика большинства реализованных проектов совпадает с идеями представителей ТОС: благоустройство территорий и поддержание/создание объектов инфраструктуры, культура и туризм. Тверская область не является лидером среди регионов России по объему реализованных проектов и размеру привлеченных средств. Кировская область, с которой докладчик проводил сравнение, реализовала их почти в 1,5 раза больше, проекты в Кировской области более дорогостоящие, на них привлекаются большие внешние субсидии. Но в Тверской области выше процент сельских инициатив, а в Кировской инструментом ППМИ чаще пользуются малые города.

Ссылаясь на данные собственных полевых исследований, Смирнова говорила о неоднозначной оценке ППМИ как непосредственно сельскими жителями, так и исследователями. Зачастую проекты инициируют сельские власти или сельские депутаты («депутатство показать»), поскольку каждое сельское поселение и муниципалитет отчитываются региональным властям о количестве реализованных проектов. В итоге ППМИ становятся не инструментом консолидации сельских жителей, а дополнительным способом реализации прямых полномочий муниципалитетов. Много трудностей возникает с оформлением проектов и соблюдением всех норм отчетности. При этом респонденты признают, что ППМИ развивается в регионе из-за крайне скудных местных и муниципальных бюджетов, «от нашей бедности».

В рамках второй секции семинара-конференции обсуждались доклады, посвященные «соучаствующему развитию» в городах.

Секцию открывал доклад коллектива «Проектной группы 8», представленного **Д.Е. Смирновым** и **Н.В. Снегиревой**. Оба докладчика — не отстраненные исследователи, а архитекторы, непосредственные участники городского планирования, основанного на вовлечении населения в разработку проектов территориального развития отдельных частей городов. Их деятельность началась с разработки программы «Активация» в Вологде в 2012 году, в рамках фестиваля «Дни архитектуры в Вологде» были разработаны и реализованы проекты пяти общественных пространств города. В процессе реализации к архитекторам (которые были жителями города) присоединились местные предприниматели, оказавшие спонсорскую помощь. Этот проект помог придать общественную огласку многим идеям авторского коллектива, в том числе — архитектурного активизма. При этом материального наследия от этих проектов не осталось. Хотя архитектурные формы были рассчитаны на долгий срок службы, но городские власти не смогли содержать объекты в надлежащем состоянии, а некоторые демонтировали, поскольку они мешали решению приоритетных задач.

Более удачный опыт вовлечения населения в управление территориальным развитием докладчики-архитекторы получили уже

в Казани, где в течение нескольких лет группа планировщиков вовлекала всех заинтересованных горожан в планирование преобразований городского лесопарка, по территории которого по проекту местного застройщика должна была пройти автомобильная дорога к новому жилому массиву, возводимому на территории бывшей промышленной зоны. Задача оказалась очень непростой, поскольку жители неохотно и осторожно подключались к непривычной для них деятельности, а городские власти не были готовы оказывать поддержку сомнительной инициативе. В течение нескольких лет шли общественные обсуждения, проект реализовывался в несколько этапов с учетом различных, иногда полярных мнений жителей. Итогом работы стала разработка проекта парка, который устроил местные власти и население, полузаброшенный лесопарк превратился в общественное пространство с различными функциональными зонами. Застройщик отказался от идеи строительства дороги, найдя иной вариант постройки подъездного пути к новому кварталу, привлекательность которого (соответственно, и цена квартир) выросла благодаря соседству с живым общественным пространством.

В докладе **Г.А. Пивовар** (МОУ «Сколково») и **М.С. Гунько** (ИГ РАН) рассматривались ресурсы и барьеры ревитализации городской среды на примере нескольких городов России. Исследование проводилось в рамках гранта Президента РФ «Стратегии и тактики территориального планирования в депопулирующих городах России» МК-4946.2018.6. Докладчиков вдохновил опыт города Коломны, где за 10 лет произошли поразительные изменения, инициированные и реализованные представителями местной интеллигенции и малого бизнеса. В своем исследовании докладчики стремились понять, почему нельзя распространить опыт Коломны на другие города России. В качестве ключей были выбраны города Боровичи (Нижегородская область), Выкса (Новгородская область) и Ростов (Ярославская область). Все рассмотренные города входят в перечень монопрофильных (что приковывает к ним внимание чиновников, в том числе — федеральных), а также могут быть отнесены к типу «сжимающихся», то есть теряющих население на протяжении длительного периода. При этом они имеют свои ресурсы и инструменты развития, в том числе — соучаствующего.

В случае Боровичей основные идеи преобразования городского пространства принадлежат местным предпринимателям, а не градообразующему предприятию. При этом завод огнеупоров — основной работодатель в городе — также участвует в создании городской инфраструктуры. На средства завода были построены ледовый дворец и аквапарк, которые привлекают в Боровичи жителей соседних муниципалитетов, но только с рекреационными целями. Насколько адекватны такие вложения в городе с нестабильным экономическим положением — непонятно, тем более что в случае передачи этих объектов на баланс муниципалитета им угрожает закрытие,

поскольку содержать их городу будет не по силам. Проекты местных предпринимателей более соразмерны Боровичам, они направлены на реконструкцию исторических зданий и создание новых общественных пространств в городе.

Опыт Выксы интересен тем, что в развитии города активно участвует градообразующее предприятие, поскольку комфортная среда и привлекательный образ города — залог наличия кадров, необходимых для развития завода. При этом руководство предприятия не всегда соотносит свои представления о городских благах и комфорте с чаяниями местных жителей, что порождает конфликты.

Наиболее спорный кейс — это Ростов. Город с богатейшим культурным и историческим наследием не может реализовать свой потенциал на протяжении нескольких десятков лет, оставаясь лишь небольшим транзитным пунктом на маршруте Золотого кольца. Как показали исследования Гунько и Пивовар, одной из важных причин стал многолетний кризис городского управления, поскольку главы города и команды городской администрации постоянно сменяются. В таких условиях решение насущных вопросов развития городской среды ложится на «уличкомов» (представителей уличных комитетов), которые являются посредниками между жителями города и муниципалитетом, но без поддержки малого бизнеса не могут ощутимо влиять на повышение комфортности городского пространства.

Доклад **Э.Ю. Минаевой** (Европейский университет и Социологический институт РАН, Санкт-Петербург) был посвящен такому инструменту городского планирования, как мастер-план. Докладчик обобщила опыт всех городов России (а их немногим больше 30), пытаясь определить, кто является основным заинтересованным лицом в разработке и реализации мастер-плана, от чего зависят возможности разработки такого документа, дополняющего стандартную градопланировочную документацию.

В докладе **Даниэлы Зупан** (НИУ ВШЭ) обобщались многолетние исследования, проведенные в рамках проекта «Shifting paradigms: towards participatory andeffective urban planning in Germany, Russia and Ukraine» (Изменение парадигм: к совместному и эффективному градостроительству в Германии, России и Украине), поддержанного Фондом Фольксваген. Докладчик исследовала градостроительные инициативы в городах Бонн (Германия), Винница (Украина) и Пермь (Россия). В выступлении акцент был сделан на опыте западногерманского Бонна, где жители, узнав о решении потенциального застройщика полностью реконструировать и расселить целый квартал в исторической части города, начали активную борьбу против такого девелоперского решения. Борьба осложнялась тем, что мэр города уже подписал соглашение с инвестором, не уведомляя об этом горожан. Проведенные исследования, включавшие в себя анализ «конфликтных биографий» в Бонне, начиная с 1994 и до 2017 года, и интервью с городскими активистами и пред-

ставителями муниципалитета, позволили докладчику сделать два основных вывода.

Первый вывод состоит в том, что темпы эффективного развития городского пространства в последние годы замедляются, поскольку дефицит бюджетных средств (даже в Бонне!), зависимость от частных инвесторов и часто меняющиеся взгляды политиков не позволяют быстро принимать и реализовывать градостроительные инициативы. Второй вывод базируется на идее «статус-кво-общества», которая подразумевает наличие альянсов жителей, сопротивляющихся любым изменениям в городе. При этом городские активисты не всегда борются за справедливое или устойчивое развитие города, поэтому концепция «соучаствующего развития» видится докладчику неоднозначной.

В заключительном докладе **В.К. Смирновой** рассматривался опыт малого города с названием Эврика в штате Канзас, США, переживающего глубокий кризис в связи с резким снижением роли железнодорожных перевозок в экономике США, что лишило бывший железнодорожный узел ресурсов к развитию. За 30 лет город потерял почти половину населения. Студенты-архитекторы из университета в Канзасе проводили работу с жителями Эврики, стараясь наметить шаги по повышению комфортности городской среды и увеличению привлекательности города. От этого проекта выиграл не столько город Эврика, сколько университет Канзаса, поскольку интересная тема исследования и преобразования «сжимающегося города» (shrinking city) привлекла новых студентов. При этом власти штата выбрали свой путь ревитализации города, разместив в нем крупный торговый центр с сомнительной репутацией и проигнорировав все идеи студенческого проекта.

В рамках дискуссии и подведения итогов семинара участники говорили о необходимости включенности исследователей в жизнь изучаемых территорий, поскольку наблюдать за участием жителей в жизни городов и сельской местности со стороны — задача непростая, многие аспекты упускаются из вида. Интересным остается вопрос о степени институциализации «соучаствующего развития», поскольку местные инициативы могут реализовываться как при полном контроле муниципалитетов, так и в условиях противостояния жителей и местной власти.

Seminar-conference “Participatory Development of Cities and Rural Areas”

Kseniya Averkieva, PhD (Geography), Senior Researcher, Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, Moscow, 119017, Staromonetny Per., 29. E-mail: xsenics@yandex.ru