Свет, вода и детские площадки: проекты местных инициатив в Тверской области как отражение проблем территории

А.А. Смирнова

Александра Андреевна Смирнова, кандидат географических наук, доцент, Тверской государственный университет, 170100 Тверь, ул. Желябова, 33. E-mail: alpresents@mail.ru

Идейно статья продолжает исследование Программы поддержки местных инициатив в Тверской области, начатое автором в 2016 году. Основываясь на количестве участий сельских населенных пунктов в этой Программе с 2013 по 2018 год, была составлена карта и сделаны выводы о географии активности сельского населения. Однако, как показали полевые исследования, сельские жители редко выступают инициаторами реализуемых проектов, и полученная картина скорее отражает активность местных администраций.

В этой работе сделан акцент на тех противоречиях и трудностях, которые связаны с реализацией проектов на местах. Участие в Программе для муниципалитетов сопряжено с бюрократическими сложностями. Правильное оформление заявки и выполнение требуемых критериев, включая работу с жителями, обременительно для многих администраций. Информационное освещение хода проекта, которое выступает одним из условий получения региональной субсидии, является препятствием, зачастую ухудшающим восприятие Программы. На основе данных, полученных в ходе анкетирования и серии экспертных интервью в муниципалитетах Тверской области, сделан вывод о расхождении глобальной идеи Программы с реальными итогами реализации в регионе. В то же время показаны направления ее совершенствования на основе сравнения с европейским аналогом — программой «ЛИДЕР». Проекты «ЛИДЕР» в меньшей степени предполагают инфраструктурное обустройство территории. Это преимущественно экономические и социальные проекты по развитию малого бизнеса, фермерства, сохранению культурного наследия, повышению туристской привлекательности мест.

Ключевые слова: Программа поддержки местных инициатив, Тверская область, местные инициативы, активность сельского населения, сельская местность, программа «ЛИДЕР»

DOI: 10.22394/2500-1809-2020-5-2-151-158

Для тверских исследователей (Лапушинская, 2015; Цуркан, 2016, 2020), включая автора (Смирнова, 2018), Программа поддержки местных инициатив (далее — Программа, ППМИ), действующая в регионе, не раз становилась предметом для исследования. С позиции отдельных наук — экономики, социологии, географии — можно по-разному смотреть на результаты и эффективность Программы.

В настоящее время про опыт Тверской области известно далеко за ее пределами и не только узкому кругу специалистов. Пово-

дом для такой популярности стало периодическое появление на федеральных информационных ресурсах новостей о реализованных проектах. Бурную реакцию общественности получили известия об открытии фонаря в Оленинском районе[1] или площадки для сбора твердых бытовых отходов в Кимрах[2]. Освещение в СМИ подобных событий, с одной стороны, выглядит несколько неуместным: решение небольших инфраструктурных проблем поселения сложно назвать ярким информационным поводом. Однако участие в Программе предполагает обязательным публикации о ходе реализации проекта в качестве оценки успешности работы — это общемировая практика подобных программ. Увы, приложенные к российским реалиям критерии деформируются — вместо позитивного восприятия хода проекта получается ирония над муниципалитетом.

Впрочем, географический интерес к Программе обусловлен тем, что этот механизм дифференцирует поселения в зависимости от активности их участия, помимо количества инициатив муниципалитеты различаются и по тематике проектов. Представление о сложившейся в Тверской области географической картине реализованных проектов дает анализ открытых данных. На их основе — информации о числе реализованных с 2013 по 2018 год в сельских населенных пунктах Тверской области инициатив была составлена карта активности сельского населения (рис. 1). Безусловно, на карте отображена не столько активность самих жителей, сколько сельских администраций: отчетливо видны внутрирегиональные различия, которые отчасти сопряжены с пространственным делением Тверской области. Так, сосредоточение активности наблюдается в примагистральных зонах Вышневолоцкого, Лихославльского, Торжокского районов.

Однако традиционные географические условия (положение по отношению к основным транспортным путям, взаимосвязи центр–периферия и др.) не везде объясняют сложившуюся картину. Там, где на периферии региона возникают «пятна» активности, вероятно, высокое значение приобретают субъективные факторы и характеристики местной власти.

В наиболее крупных городах региона преобладают инициативы, связанные с благоустройством придомовых территорий. В малых городах и сельской местности структура проектов по тематике более разнообразна, как разнообразен перечень имеющихся инфраструктурных проблем. В одних муниципалитетах (например, в Старицком районе) с помощью ППМИ планомерно занимаются улучшением системы водоснабжения, в других (Оленинский район) — освещения (рис. 2). Такая узкая направленность проектов — демонстрация того, что Программа выступает не в качестве механизма поддержки инициатив населения, а как инструмент решения насущных проблем муниципалитета.

1. https://lenta.ru/news/2018/08/05/volshebny_fonar/
2. https://takiedela.ru/news/2019/09/17/kimry-musorka/

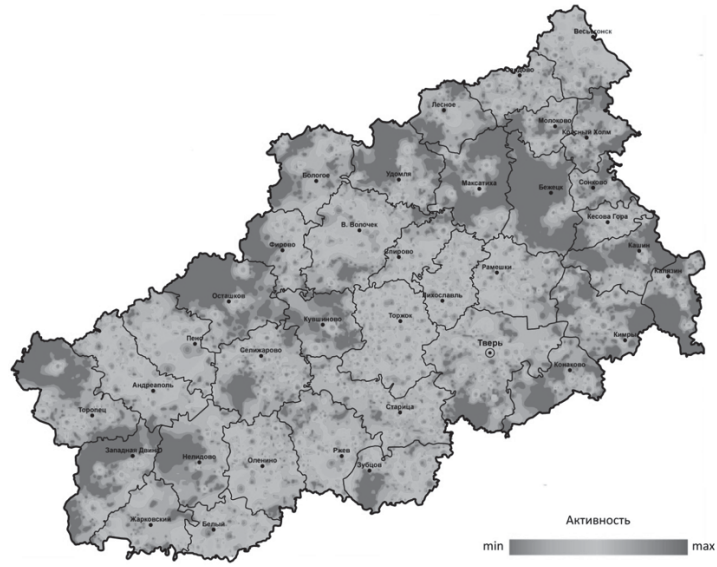


Рис. 1. Активность сельского населения Тверской области (по числу побед населенного пункта в Программе поддержки местных инициатив с 2013 по 2018 г.)

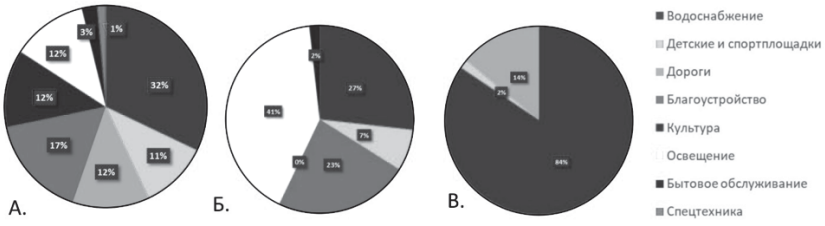


Рис. 2. Тематика проектов в сельской местности и пгт с 2013 по 2019 г.
(А. — вся Тверская область; Б. — Оленинский район; В. — Старицкий район)

Мы провели анкетирование глав и специалистов местных администраций (n=119) с целью выяснения их отношения к ППМИ и к поиску «непрограммных» инициатив. Большинство муниципалитетов Тверской области (городских и сельских) с Программой так или иначе работали, поэтому было интересно понять причины неучастия или отсутствия намерений участвовать в будущем. Отметим наиболее часто встречающиеся объяснения.

Большинство наших респондентов считают, что условия участия в ППМИ достаточно сложные. Сюда относятся запутанный документооборот, требование открытости всех этапов проекта, выстраивание работы с населением. Так, некоторые отметили, что «*не нашли поддержки у населения*», что работать с жителями сложно, так как «*люди не готовы отдавать деньги*». Причиной не-

участия стало также отсутствие необходимого «числа благополучателей» (иными словами — малая численность населения) и средств в местном бюджете на софинансирование проектов.

Среди тематических категорий, которых, по мнению респондентов, не хватает в ППМИ, лидирует борьба с борщевиком. Для пустеющей сельской местности Тверской области эта проблема — одна из наиболее серьезных и заметных, и своими силами местным администрациям ее не решить. Другая актуальная задача — газификация территории, однако объем средств, выделяемых в рамках ППМИ, не в состоянии ее решить.

Интересно, что многие респонденты в качестве предложений по улучшению Программы предложили устранить критерий софинансирования (со стороны муниципалитета и жителей) и увеличить объем самой региональной субсидии. Таким образом, сама идеология Программы как активатора и консолидатора местных сообществ оказалась неприменима при тех бюджетах, которыми располагают небольшие поселения.

Наличие у себя в муниципалитете инициатив вне Программы отметили около половины опрошенных. Самые популярные формы активности на местах — фестивали и краеведческие чтения. Однако есть и нестандартные образцы «непрограммных» инициатив, например, народная мануфактура «Мир гуслей» в селе Пушкино Калининского района или чайная в селе Замытье Рамешковского района.

В ходе экспертных интервью с главами сельских администраций были уточнены главные трудности, с которыми сталкиваются муниципалитеты при работе с Программой. Это в первую очередь работа с населением и сбор средств для реализации Программы. На местах эту последнюю проблему решают по-разному — кто-то вовсе отказывается от участия в Программе на будущий год, кто-то находит другие пути привлечения средств (главным образом через больший объем финансирования от юридических лиц).

Все респонденты подчеркивали, что население неохотно вкладывает даже небольшие суммы в реализацию той или иной инициативы, многие вовсе отказываются. Интересно, что связь между уровнем дохода домохозяйства и нежеланием вносить денежные средства не фиксируется. Точнее — наблюдается обратная связь: «*Люди, которые имеют более или менее доход, не дают*».

Обязательное требование освещения всех этапов проекта сталкивается с барьерами на ментальном уровне: «*У всех есть инициативы, и все мы хотим лучше жить, необязательно это как-то снимать и показывать*». Провозглашаемая открытость воспринимается с сомнением: «*Процедура показная, можно было, конечно, попроще*». Сюда же можно отнести и бюрократические сложности. «*Мой бухгалтер говорит — только не через ППМИ*». Суммы разыгрываются небольшие, а требований к оформлению заявки много.

Требования к конкурсу инициатив, изначально предложенные командой Всемирного банка, несколько трансформировались. В частности, были убраны критерии, связанные с активацией местного сообщества — проведение конкурса рисунков среди детей и другие. Но остались необходимыми мероприятия по проведению общих собраний и анкетированию населения. На собраниях обязательно проводится видеосъемка, прикладываются фотографии. Однако анкетирование жителей по проблемам поселения зачастую оказывается формальным: «*Десять анкет соберем, еще десять — нарисуем*».

На вопрос о том, почему муниципалитет участвует в Программе, от представителей администраций часто можно было услышать ответ — «*от нашей бедности*», «*любая программа — это деньги*». При этом роль жителей как обязательных участников процесса принятия решений отмечалась как номинальная: «*инициативу формирует администрация*», «*чтобы пришли на собрание, используем административный ресурс*», «*каждый глава знает, что ему надо*».

С одной стороны, можно упрекать местные администрации за формализм и в какой-то мере фиктивный характер выполнения требуемых критериев. Но с другой — понимая всю сложность работы на местах в условиях нехватки местных средств и дефицита кадров, нетрудно найти оправдание подобному подходу. Тем более далеко не все муниципалитеты готовы взять на себя обязательства по участию в Программе.

Таким образом, мы можем констатировать определенные недостатки в реализации Программы в Тверской области — в первую очередь это недостаточный объем финансирования и преобладание инфраструктурных проектов. Тем не менее позитивные эффекты от участия в Программе тоже есть, и можно надеяться, что в будущем будет всё больше проектов, направленных не только на поддержание инфраструктуры, но и на развитие территории.

Осознание перспектив и основной идеи ППМИ есть у ее участников, высказавших пожелание реализации в перспективе доходообразующих проектов. В этом отношении для вдохновения и поиска идей может быть полезен пример программы LEADER. В ее рамках в странах Европейского союза реализуются разнообразные проекты по цифровизации сельской местности, организации курсов переобучения для жителей, поддержке сельского предпринимательства, развитию культурного потенциала села и внедрению экологических технологий (Alonso, Masot, 2017; Chevalier et al., 2017; Dax et al., 2016). Программа LEADER («ЛИДЕР») может стать примером и для дальнейшего усовершенствования механизмов ППМИ. Основные положения ее адаптации к российской практике были изложены в статье И. Копотевой и Й. Никулы (2016). По их мнению, Программу следует понимать не как фиксированный набор мер, а как подход к территориальному развитию, связанному с участием местных сообществ.

Из семи принципов, которые лежат в основе подхода «ЛИДЕР», Программа поддержки местных инициатив отвечает только трем — это территориальность, эндогенный подход и партнерские отношения на местном уровне. Первый предполагает реализацию проектов на небольших территориях; второй — инициированных «снизу»; третий — в сотрудничестве власти, бизнеса и населения. С определенной долей условности в ППМИ можно найти проявления этих принципов.

За рамками ППМИ остаются горизонтальные связи (включая межрегиональное сотрудничество), нетворкинг, мультисекторная интеграция и инновации. Выстраивание сети местных инициативных групп и их сотрудничество между собой (в том числе — на межрегиональном уровне) полностью отсутствует как направление деятельности ППМИ, хотя положительные эффекты любого горизонтального взаимодействия очевидны. Мультисекторная интеграция также предполагает взаимодействие, только уже в межотраслевом формате. По замыслу, любой локальный проект должен быть встроен в стратегию местного развития, затрагивающую все сферы жизнедеятельности. Новые форматы организации деятельности или новые технологии — внедрение инноваций должно являться результатом реализации местных проектов. Как уже было сказано выше, по этим пунктам ППМИ проигрывает, поддерживая пока лишь инфраструктурные проекты. Проекты, реализуемые в рамках ППМИ, нельзя назвать местными инициативами в полном смысле этого слова. Пока Программа — это инструмент исполнения местных полномочий, а не формирования активных сообществ. Однако надежда, что количество инициатив перерастет в качество, остается.

Литература

Копотева И., Никула Й. (2016). От социальных инноваций к инновационным системам. Подход Лидер на европейских и российских сельских территориях // Пути России. Новый старый порядок — вечное возвращение? Сборник статей. Том XXI. М.: Новое литературное обозрение.

Лапушинская Г.К. (2015). Поддержка развития сельских территорий в условиях структурных реформ в России // Электронный научно-практический журнал «Инноцентр». № 4 (9). С. 11–17.

Смирнова А.А. (2018). Местные инициативы в малых городах и сельской местности Тверской области // Пространственная организация общества: теория, методология, практика: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. Пермь: ПГНИУ. С. 347–350.

Цуркан М.В. (2016). Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий // Среднерусский вестник общественных наук. Т. 11. № 3. С. 150–158.

Цуркан М.В. (2020). Методический подход к оценке эффективности проектов поддержки местных инициатив // Вестник Тверского гос. ун-та. Сер. Экономика и управление. № 1. С. 34–41.

Alonso G.C., Masot A.N. (2017). 25 Years of the Leader Initiative as European Rural Development Policy: The Case of Extremadura (SW Spain) // European Countryside. Vol.9. №2. P.302–316.

Dax T., Strahl W., Kirwan J., Maye D. (2016). The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland // European Urban and Regional Studies. Vol. 23. P.56–68.

Chevalier P., Maciulyte J., Razafimahefa L., Dedeire M. (2017). The LEADER programme as a model of institutional transfer: learning from its local implementation in France and Lithuania // European Countryside, Vol.9. №2. P. 317–341.

Light, water and playgrounds: Local initiatives in the Tver Region as reflecting the territorial challenges

Alexandra A. Smirnova, PhD (Geography), Assistant Professor, Tver State University. Zhelyabova St., 33, Tver, 170100. E-mail: alpresents@mail.ru

The author continues the study of the Local Initiatives Support Program in the Tver Region, which was started in 2016. Based on the rural settlements' participation in this Program from 2013 to 2018, the author drew a map and made conclusions about the rural population activity. However, according to the field data, rural residents rarely propose projects; therefore, the map presents rather the activity of local administrations. The article focuses on contradictions and difficulties in the implementation of local projects in different municipalities. The survey and expert interviews in the municipalities of the Tver Region showed that the general idea of the Program differs from the results of its regional implementation for participation in the Program was very difficult for many municipalities due to bureaucratic obstacles. The proper application and achievement of the required results including involvement of local communities were as difficult for many administrations as ensuring the project information support which was one of the necessary conditions for getting a regional subsidy. Moreover, there are differences in the directions of the rural development compared to the European LEADER approach: LEADER projects usually do not focus on the infrastructural development and aim primarily at the small business development, preserving the cultural heritage and increasing the tourist attractiveness of rural settlements.

Key words: Local Initiative Support Program, Tver Region, local initiatives, rural areas, activity of the rural population, rural development, LEADER approach

References

Alonso G.C., Masot A.N. (2017) 25 years of the Leader Initiative as European rural development policy: The case of Extremadura (SW Spain). *European Countryside*, vol 9, no 2, pp. 302–316.

Chevalier P., Maciulyte J., Razafimahefa L., Dedeire M. (2017) The LEADER programme as a model of institutional transfer: Learning from its local implementation in France and Lithuania. *European Countryside*, vol 9, no 2, pp. 317–341.

Dax T., Strahl W., Kirwan J., Maye D. (2016) The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies*, vol 23, pp. 56–68.

Kopoteva I., Nikula I. (2016) Ot sotsialnykh innovatsiy k innovatsionnym sistemam. Podkhod Leader na evropeyskikh i rossiyskikh selskikh territoriyakh [From social innovations to

innovation systems. Leader approach in the European and Russian rural territories]. *Puti Rossii. Novy stary poryadok — vechnoe vozvrashchenie?*, vol XXI, Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie.

Lapushinskaya G.K. (2015) Podderzhka razvitiya selskikh territoriy v usloviyakh strukturnykh reform v Rossii [Supporting the development of rural areas under the structural reforms in Russia]. *Innotsentr*, no 4, pp. 11–17.

Smirnova A.A. (2018) Mestnye initsiativy v malykh gorodakh i selskoy mestnosti Tverskoy oblasti [Local initiatives in small towns and rural areas of the Tver Region]. *Prostranstvennaya organizatsiya obshchestva: teoriya, metodologiya, praktika*, Perm: PGNIU, pp. 347–350.

Tsurkan M.V. (2016) Vliyanie partisipatornogo byudzhetirovaniya na vozmozhnosti razvitiya territoriy [The impact of the participatory budgeting on the territorial development]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*, vol 11, no 3, pp. 150–158.

Tsurkan M.V. (2020) Metodichesky podkhod k otsenke effektivnosti proektov podderzhki mestnykh initsiativ [Methodological approach to assessing the efficiency of projects supporting local initiatives]. *Vestnik TGU. Seriya: Ekonomika i upravlenie*, vol 1, pp. 34–41.