

УДК 911.37 (470.331)

ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ*

И.П. Смирнов, А.А. Фомкина

Тверской государственный университет, Тверь

В статье рассмотрены итоги реализации Программы поддержки местных инициатив в Тверской области за пятилетний период ее действия в регионе. Проанализированы территориальные различия между районами по степени их участия в Программе. Показана связь между хозяйственной освоенностью территории и активностью населения. Отмечена также роль субъективных факторов, определяющих географию поселений – победителей Программы.

***Ключевые слова:** Программа поддержки местных инициатив, активность населения, сельские поселения, муниципальные образования.*

Общемировым трендом является возрастание роли местных сообществ в социально-экономическом развитии территорий (особенно в развивающихся странах). Результаты подобных трансформаций находят отражение и в отчетах организаций, инициирующих подобные проекты, и в научных трудах. Так, достижения многочисленных программ Всемирного банка, реализованных в разных регионах мира, отражены в профильных отчетах организации [13,15]. Описание итогов действовавшей в Европейском Союзе программы LEADER, которая была направлена на развитие сельских территорий через создание и взаимодействие локальных активных групп (LAG), можно найти в работах многих авторов, представляющих те или иные европейские страны [12,14,16].

В Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ до 2030 г. [4] сказано, что улучшение форм организации местного самоуправления выступает неотъемлемой частью государственной политики в сфере повышения качества жизни населения в сельской местности. По мнению А.А. Ткаченко, «совершенствование организации территориального управления – один из основных путей лучшего удовлетворения интересов населения» [5, с.90].

Вовлечение населения в процесс управления территорией является одним из способов улучшения системы местного самоуправления. Включение жителей в обсуждение и решение насущных проблем может осуществляться по-разному. Например, в

* Проект РФФИ №17-13-69001

некоторых регионах вводится самообложение, т.е. добровольный сбор средств граждан для решения конкретных вопросов местного значения [7]. Как показывают результаты мониторинга местных бюджетов, проводимого Министерством финансов ежегодно*, в последние годы наблюдается рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан. Согласно данным на 2016 г., около 85% всех средств, собранных таким образом, поступило в бюджеты сельских поселений. Лидером среди регионов является Татарстан, где традиционно проводятся референдумы о сумме добровольных взносов жителей, направленных на решение актуальных проблем, в первую очередь – благоустройства территории.

К способам приобщения населения к самоуправлению относится Программа поддержки местных инициатив (далее – Программа), реализуемая в России с 2007 г. Программа является адаптированной версией международного проекта Всемирного банка, связанного с развитием силами местных сообществ. С ростом популярности Программы, увеличением средств на ее финансирование, включением новых поселений и регионов в число участников растет и научный интерес к различным аспектам ее реализации. Безусловным плюсом для исследователей является и тот факт, что информация о каждом проекте открыта и детальна. В Тверской области действует портал [3], снабженный интерактивной картой, где можно отслеживать ход работ и результаты действия Программы, что стимулирует научный интерес к данной проблематике.

В серии недавних работ [10,11] были рассмотрены региональные нормативы софинансирования проектов в рамках Программы, их финансовые показатели, социальные эффекты ее действия, в частности – повышение бюджетной грамотности населения. Целью данной статьи является выявление внутрирегиональных различий в активности населения через их участие в Программе поддержки местных инициатив, реализуемой в течение 5 лет в Тверской области.

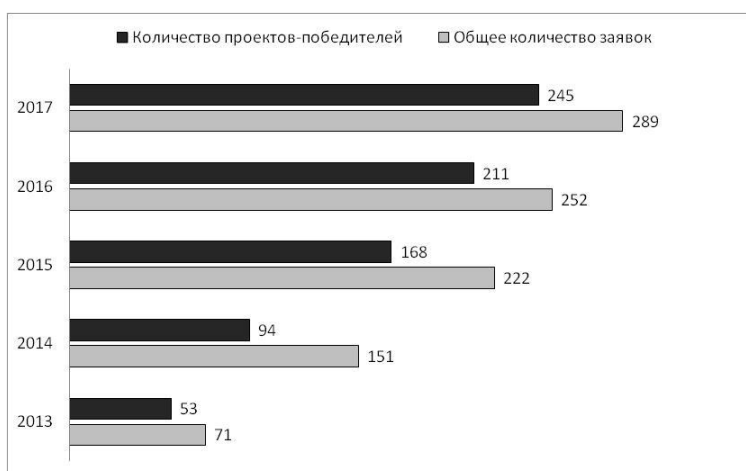
Главная цель Программы состоит в расширении возможностей участия местных жителей в решении наиболее острых проблем поселения. Как следствие, улучшается не только благоустроенность территорий, но и растет вовлеченность населения в процесс самоуправления. Г.К. Лапушинская [2] назвала Программу наиболее перспективным вариантом включения населения в «обеспечение устойчивого развития сельского поселения» (с.14). По мнению М.В. Цуркан [9], это действенный «инструмент реализации территориального интереса в региональных инвестиционных проектах». В целом, Программу можно считать механизмом достижения социальных территориальных интересов. Под последними понимают

* https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

желание локального сообщества создать благоприятную окружающую среду для повседневной жизнедеятельности [1].

Как уже отмечалось ранее [8], анализ территориальных различий между поселениями – участниками Программы позволяет сделать несколько важных выводов. Во-первых, косвенно оценить активность населения, потому что именно жители выбирают приоритетную проблему, формируют инициативную группу и определяют размер материального вклада населения в реализацию заявленного проекта. Во-вторых, получить представление об уровне социальной ответственности местного бизнеса, т.к. вклад юридических лиц в финансирование проектов является обязательным условием для победы в конкурсе. В-третьих, можно косвенно охарактеризовать деятельность местных властей и институциональную среду в целом.

За пять лет действия Программы в Тверской области (с 2013 по 2017 г.) поддержку получили около 770 проектов, причем отмечается ежегодное увеличение числа как самих заявок, так и участников – победителей (рис.1). Наблюдаемый рост активности в последние два года связан с тем, что с 2016 г. жители городских округов могут осуществлять свои инициативы по Программе: 11 проектов были реализованы в 2016 г. в Твери, в 2017 г. от городских округов представлены уже 52 заявки, и все они были поддержаны.

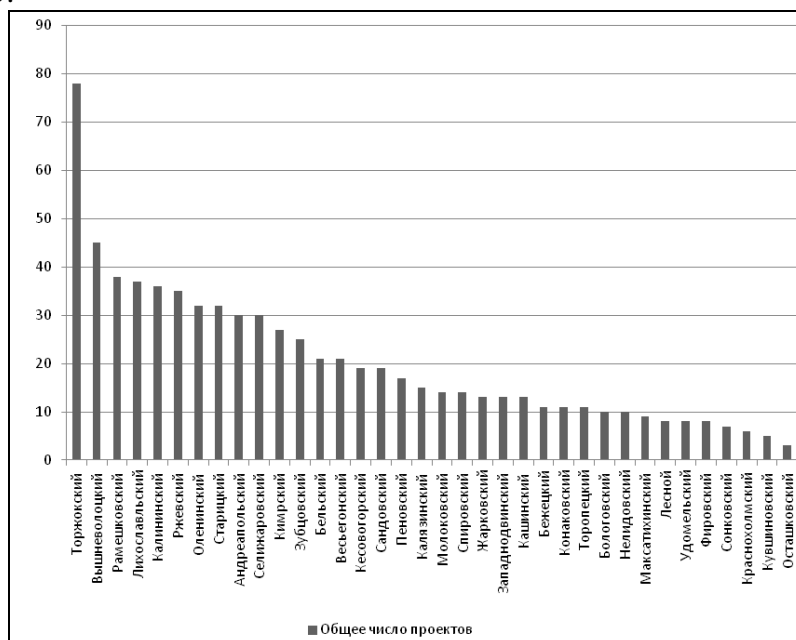


Р и с. 1. Заявленные и победившие проекты Тверской области

В 2013 г., в год старта Программы, действовал такой порядок, что от каждого муниципального района Тверской области сначала выбирались два поселения (городских или сельских), затем каждое из них оценивалось конкурсной комиссией по определенным критериям. В результате отбора в каждом районе было как минимум одно поселение – победитель, при этом в 17 районах их было по два. Впоследствии ограничения по количеству поселений от каждого района были сняты.

Критерии оценки проектов с момента начала действия Программы изменились незначительно. Основополагающие, т.е. имеющие наибольший вес, критерии – доля финансирования проекта за счет бюджета поселения, средств населения и юридических лиц – остались прежними. Несколько увеличились пороговые величины: не менее 10% (7% в 2013 г.) от стоимости проекта должно приходиться на местный бюджет и не менее 5% (3% в 2013 г.) – на средства жителей.

В сельской местности, поселках городского типа и городах Тверской области (без учета Твери) с 2013 по 2017 г. реализован 731 проект. Конкурсная составляющая работы приводит к тому, что районы различаются по степени участия в Программе (рис.2). При подсчете количества проектов, осуществленных суммарно в населенных пунктах одного муниципального района*, оказалось, что разница между самым активным и пассивным районом существенна. В Торжке и сельских поселениях Торжокского района за 5 лет общее число проектов – победителей Программы – 78, в то время как в Осташковском районе – всего 3.

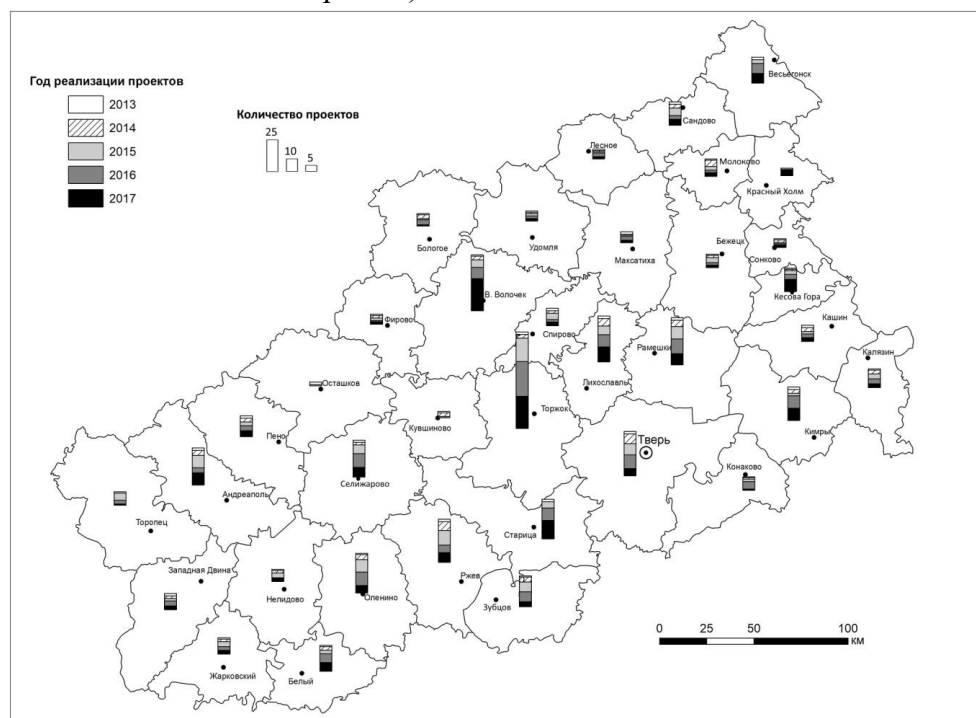


Р и с. 2. Суммарное количество проектов–победителей по районам Тверской области

На итоговую цифру отчасти влияет количество муниципальных образований, входящих в состав района – чем их больше, тем выше потенциальная вероятность лидерства. Так, число сельских поселений (СП) в Торжокском районе максимальное среди других районов Тверской области (22). В то же время, например, случай Бежецкого

* Городские округа включались в состав района, а новообразованные Осташковский и Удомельский городские округа рассматривались как районы.

района, где 12 сельских поселений и одно городское, а случаев участия в Программе – всего 11, не позволяет объяснять различия лишь «административным» фактором. Стоит также отметить то, что Торжокский район сохраняет первые позиции в данном неформальном «рейтинге активности» с 2015 г. (рис.3), еще до того, как в конкурсе стали участвовать инициативы жителей городских округов (в отличие от Вышневолоцкого района, который активизировался в последний год, в том числе – за счет горожан).



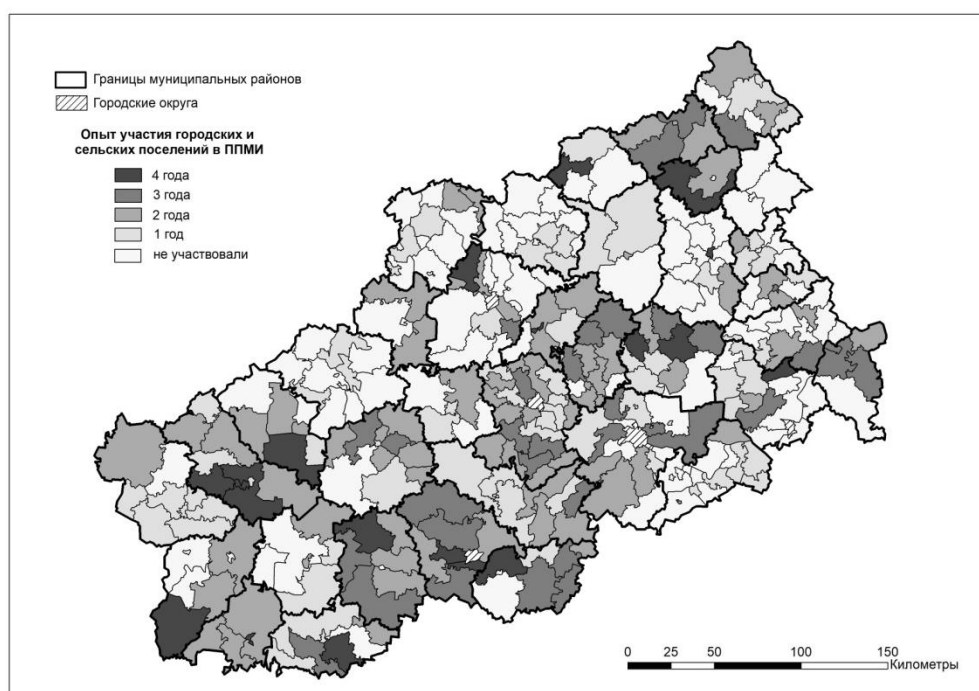
Р и с. 3. Количество проектов, реализованных в районах Тверской области по Программе поддержки местных инициатив с 2013 г. по 2017 г.

Примечательно, что 7 из 8 районов, где итоговое число проектов больше 30, – это районы, тяготеющие к областному центру и входящие в наиболее освоенную в хозяйственном отношении часть Тверской области [6]. Это наглядно иллюстрирует связь между уровнем экономического развития территории и активностью проживающего там населения. Однако то обстоятельство, что и на периферии есть районы (Оленинский, Андреапольский) – многолетние участники Программы, говорит о важной роли субъективных факторов включенности населения в процесс реализации местных инициатив.

К «аутсайдерам» помимо Осташковского можно отнести также Краснохолмский и Кувшиновский районы. Низкая «инициативность» здесь может быть связана с существенными изменениями в структуре

сельских поселений, наблюдавшимися в последние годы. Укрупнение сельских поселений создает трудности для совместной работы муниципальных властей и местных жителей, в первую очередь – за счет ослабления контактов между сельским центром и окружающей территорией.

Рассматривая итоги Программы в разрезе сельских поселений с 2013 по 2016 г., можно отметить, что среди них выделяется небольшая группа поселений – «ветеранов», участвующих с самого начала в Программе и реализующих свои инициативы ежегодно в течение всего рассматриваемого срока (рис.4). На 2016 г. их было 15, и примечательно, что в трех районах (Андреапольский, Рамешковский и Ржевский) в эту группу попали по 2 СП. Еще 33 СП имели трехлетний «стаж» работы с Программой. Почти четверть СП (63) становились участниками в какой-либо один год, чуть больше (73) – в какие-либо два года (не обязательно подряд). Около 1/3 всех существовавших тогда СП (92 из 276) ни разу не работали с Программой. Среди попавших под укрупнение сельских поселений 9 имели опыт реализации проектов, а 26 СП, существовавших в 2013 г. и ликвидированных в последующие годы, ни разу не становились участниками Программы.



Р и с. 4. Участие городских и сельских поселений в Программе поддержки местных инициатив с 2013 г. по 2016 г.

Ежегодное участие некоторых поселений связано с поступательной реализацией одного проекта. Например, в Коломенском СП Вышневолоцкого района ремонт дома культуры в пос. Академический происходил на протяжении трех лет. В 2013 г. был произведен ремонт внутренних помещений здания, в 2014 г. – кровли, в 2015 г. – фасада и прилегающей территории. Благоустройство городского парка в Максатихе проводилось на протяжении двух лет (в 2014 и 2015 гг.). Поскольку субсидия относительно невелика, а местных средств не всегда достаточно, то становится сложным осуществление всей инициативы в рамках одного проекта. Другой возможный вариант, отмечаемый с 2015 г. – это подача сразу двух заявок от одного поселения, ориентированных на решение одной проблемы. Так, в пгт Суховерково в 2015 г. победили две заявки по ремонту системы водоснабжения на проспекте Калинина. В 2016 г. в д. Андрианово Торжокского района один проект направлен на обновление здания насосной станции, другой – водонапорной башни.

Традиционные географические условия (положение по отношению к основным транспортным путям, взаимосвязи центр–периферия и др.) не всегда объясняют сложившуюся картину районов и поселений–участников. Значение приобретают субъективные факторы и характеристики местного сообщества (активность, заинтересованность и др.). Тем не менее, отрицать воздействие географического положения или численности населения на формирование итоговой картины было бы неверно. Из 15 СП, чей опыт участия в Программе максимален, пять – это наиболее многолюдные СП в своих районах, четыре из них к тому же обладают прицентровым положением (граничат с центром района). Еще 5 СП этой группы имеют относительно большую численность населения и располагаются в непосредственной близости от районных центров. В Вышневолоцком районе наиболее активные СП (Зеленогорское, Солнечное, Холохоленское) обладают примагистральным положением. Таким образом, различия в инициативности муниципалитетов находятся в соответствии с расселенческим и позиционным принципами, т.е. зависят как от сложившейся картины расселения, так и от экономико-географического положения территории.

Помимо экономических преимуществ осуществления Программы (выстраивание системы межбюджетных отношений, прозрачность процедуры расходования бюджетных средств), можно говорить о социальных эффектах, которые возникают в результате участия населения в решении насущных проблем. В ходе реализации локальных проектов повышаются инициативность, активность, самостоятельность жителей. За счет Программы решаются наиболее насущные проблемы поселения, повышается уровень его

благоустройства, а жители включаются в процесс управления территорией.

Список литературы

1. Богданова Л.П. Социальное воспроизводство региональной общности: содержание, процессы, механизмы. Тверь, 2006. 252 с.
2. Лапушинская Г.К. Поддержка развития сельских территорий в условиях структурных реформ в России // Электронный научно-практический журнал «Инноцентр». 2015. №4 (9). С.11–17.
3. Официальный сайт ППМИ Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ppmi.tverfin.ru/>.
4. Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. N 151-р «О Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/57422219/>
5. Ткаченко А.А. Территориальная общность в региональном развитии и управлении. Тверь, 1995. 155 с.
6. Ткаченко А.А., Ковалев Е.М., Шарков Ю.А. Гипотеза территориальной организации Тверской области. Тверь, 1993. 45 с.
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа. – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
8. Фомкина А.А. Трансформация местных систем расселения слабоурбанизированных территорий Центральной России (на примере Тверской области): автореф. дис. ... канд. геогр. наук. М., 2016. 26 с.
9. Цуркан М.В. Механизм реализации региональных инвестиционных проектов в контексте Программы поддержки местных инициатив (по материалам Тверской области): автореф. дис. ... канд. эконом. наук. СПб., 2014. 16 с.
10. Цуркан М.В. Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т.11. №3. С.150–158.
11. Цуркан М.В., Любарская М.А., Наумова О.А. Повышение бюджетной грамотности населения сельских территорий в рамках инициативных проектов // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2017. №2 (148). С.88–100.
12. Alonso G.C., Masot A.N. 25 Years of the Leader Initiative as European Rural Development Policy: The Case of Extremadura (SW Spain) // European Countryside. 2017. Vol.9. №2. P.302–316.

13. Butterworth D., Dale P. Local Governance and Community Development Initiatives: Contributions for Community Development Programs in Timor-Leste. Justice for the Poor Research Report. 2011. 63 p.
14. Chevalier P., Maciulyte J., Razafimahefa L., Dedeire M. The LEADER programme as a model of institutional transfer: learning from its local implementation in France and Lithuania // *European Countryside*, Vol.9. №2. 2017. PP. 317-341.
15. Local Budgeting (Public Sector Governance and Accountability) / edited by Shah A. Washington, D.C.: World Bank. 2007. 410 p.
16. Pérez J.E. The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain // *Sociologia Ruralis*. 2000. Vol. 40. №20. P.200–207.

**THE LOCAL INITIATIVES SUPPORT PROGRAM
AS AN INSTRUMENT OF INCREASING POPULATION
ACTIVITY IN THE TVER REGION**

I.P. Smirnov, A.A. Fomkina

Tver State University, Tver

The article reviews the results of the Local Initiative Support Program in the Tver Region for a five-year period of its implementation in the region. The differences between the municipal districts are analyzed according to the degree of their participation in the Program. The relationship between the economic development of the territory and the residents' initiatives number is shown. The role of subjective factors determining the geography of settlements – the winners of the Program – is noted.

***Keywords:** the Local Initiative Support Program, local development, population activity, rural settlements, municipalities.*

Об авторах:

СМИРНОВ Илья Петрович – к.г.н., ст. преподаватель кафедры социально-экономической географии и территориального планирования Тверского государственного университета, e-mail: ilya.geo2012@yandex.ru

ФОМКИНА Александра Андреевна – к.г.н., ст. преподаватель кафедры социально-экономической географии и территориального планирования Тверского государственного университета, e-mail: alpresents@mail.ru.