

УДК 338.24

А. А. Васецкий

Ленинградский государственный университета им. А.С. Пушкина, Санкт-Петербург,
e-mail: vasetskiyaa@inbox.ru

Д. Ю. Иванов

Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Санкт-Петербург, e-mail: ivanovnir@gmail.com

В. В. Никифоров

Департамент развития местного самоуправления комитета по местному
самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям
Ленинградской области, Санкт-Петербург, e-mail: 426nikiforov@mail.ru

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК РЕСУРС ДЛЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Ключевые слова: местное население, инициативное бюджетирование, проекты местных инициатив, социальный капитал, социально-экономическое развитие.

Современные реалии социально-экономического развития, связанные с повсеместным и ускоренным внедрением инструментов и методов цифровой экономики, приводят к существенному отставанию и запаздыванию в их освоении и имплементации на местном уровне. Причин для этого много: неравномерность развития поселений, бюджетные дисбалансы, нехватка компетентных кадров и человеческого капитала, отсутствие доверительного пространства между ключевыми стейкхолдерами на территории. Такое положение дел приводит к ситуации, когда большинство проектов социально-экономического развития иницируются на национальном и региональном уровнях, что явно не способствует зарождению пассионарности граждан. Как результат, огромный по своему потенциалу ресурс местных сообществ граждан остается фактически невостребованным. Актуальным становится вопрос поиска современных инструментов развития социального капитала, в контексте решения сложных проблем на местном уровне, совместными усилиями органов государственной власти и местного самоуправления, населения и бизнес-сообщества. Авторы предлагают развивать социальный капитал на муниципальном уровне через поддержку проектов местных инициатив граждан. По мнению авторов, инструментарий инициативного бюджетирования способствует формированию доверительного пространства социально-экономического взаимодействия, так необходимого в условиях внутренних и внешних вызовов.

A. A. Vasetsky

Pushkin Leningrad State University, Saint-Petersburg, e-mail: vasetskiyaa@inbox.ru

D. Yu. Ivanov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Saint-Petersburg, e-mail: ivanovnir@gmail.com

V. V. Nikiforov

Department of Local Self-Government, Interethnic and Interfaith Relations,
Saint-Petersburg, e-mail: 426nikiforov@mail.ru

PARTICIPATORY BUDGETING AT THE MUNICIPAL LEVEL AS A RESOURCE FOR THE DEVELOPMENT OF THE SOCIAL CAPITAL

Keywords: local population, participatory budgeting, community-based initiatives, social capital, socio-economic development.

Modern realities of socio-economic development often lead to significant delays in the implementation of the newest digital economy tools and technologies at the local level. Such gaps in the informational progress could be caused by uneven development of the communities, lack of competent professionals and human capital, unbalanced budgets, lack of trust between the key local stakeholders. As a result, most of the socio-economic development projects are initiated at the national and regional level, leaving an enor-

mous resource of local communities' involvement untouched. Therefore, in the context of solving complex problems at the local level, the question of public administration, local self-government, population and business communities joining effort in search of adequate tools for the development of social capital becomes very important. The authors propose to use support for the local initiatives, presented by community members, as a tool for building up social capital at the local level. They suggest that participatory budgeting will help the socioeconomic actors to develop mutual trust, necessary to face current domestic and international challenges.

Введение

Фрэнсис Фукуяма, который внёс существенный вклад в развитие теории социального капитала, определяет его как ценности и нормы, позволяющие людям производить коллективные действия и объединяться в социальные группы с целью взаимовыгодного сотрудничества.

Впервые понятие социального капитала, по мнению Ф. Фукуямы, встречается в трудах Л. Дж. Ханифана [12, с. 18]. В 1916 году Ханифан, тогда занимавший пост госинспектора в образовательной системе штата Западная Виржиния, опубликовал статью о сельских общинных школах. В этой статье, созданной по результатам дискуссии, автор обращает внимание на важность общественного единства, поддержки образования на селе и развития человека как «социального капитала» [13, с. 132]. В рамках публикации под понятием социального капитала понимались наиболее значимые нематериальные ценности в человеческом быту.

Пьер Бурдьё в своей работе 1986 года «Формы капитала» [9] термин «социальный капитал» понимал как вид социальных связей, ведущих к экономической выгоде. В то же время его понимание капитала несколько отличается от классических представлений на данный счет и сводится к объяснению капитала как системы оценки власти и конкуренции.

Конкретизируя понятие «социальный капитал», Бурдьё приписывает ему вид системы, сформированной из взаимоотношений, строящихся на доверии и обязательствах и поддерживающихся участниками с целью получения выгоды. Социальный капитал зависит от политической и общекультурной систем государства и коррелирует с уровнем его экономического развития. Через социальный капитал, по мнению Бурдьё, люди получают возможность пользоваться

материальными ресурсами и входить в различные общественные институты.

Профессор Чикагского университета Дж. С. Коулмэн рассматривает взаимосвязь социального и финансового капитала, считает, что социальный капитал является условием формирования ассоциаций, создающих нормы общественного поведения на основе доверия с целью получения экономической выгоды [10]. В одной из своих главных работ, «Основы социального капитала» [10], исследователь определяет данный феномен практически как социально-экономическую форму выражения доверительности.

Профессор Гарвардского университета Роберт Патнэм считает, что социальный капитал зиждется на формах доверительности между людьми в структуре общественных отношений [14, с. 142]. По его мнению, именно нормативные системы, определенные общими культурными спецификами, создают пространство для сотрудничества, координации и консолидации и, в конечном счете, ведут к экономической выгоде. Он обосновывает эффективность социального капитала в зависимости от того, насколько общество консолидировано, а его члены впитали групповые установки, тем самым повысив плотность общественных связей. Чем выше плотность общественных связей, тем выше уровень социального капитала и тем больше выгода, считает Р. Патнэм.

Большая часть указанных авторов относит социальный капитал к нематериальным феноменам, призванным решать социально-экономические проблемы и способствовать развитию общества. Несмотря на все внимание к данному понятию со стороны такого количества исследователей, феномен социального капитала в современных реалиях цифровой экономики обнаруживает острую дискуссию относительно форм и методов его развития.

Цель исследования

Большинство идей, связанных с улучшением качества жизни граждан, являются инициативами «сверху». Такое положение дел не учитывает специфику конкретной территории, выводит за скобки местное население и не способствует формированию доверительного пространства между акторами социально-экономической деятельности.

Авторский коллектив данной статьи исследует механизмы поддержки органами власти местных инициатив граждан через совместное формирование и продвижение местных проектов, которые не только снимают барьеры для доверительного взаимодействия граждан, власти и бизнеса, но и приводят к динамичному развитию и накоплению социального капитала на муниципальном уровне.

Материал и методы исследования

В настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации активно реализуется практика участия населения в определении и выборе проектов, направленных на решение вопросов местного значения, финансируемых за счёт средств регионального и местного бюджета с привлечением средств граждан и бизнеса, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов – **инициативное бюджетирование**.

На начальном этапе алгоритма инициативного бюджетирования активным группам граждан (гражданам) перед инициированием проектов следует определить основные проблемы муниципального образования, а также виды деятельности, требующие развития как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе.

Муниципальные образования сталкиваются с множеством проблем, от слабо развитой инфраструктуры до бедности населения (безработица, низкие доходы населения) и решить копившиеся годами проблемы быстро и эффективно невозможно.

В процессе работы над определением основных проблем муниципального образования и подготовкой проекта инициаторам желательно определить очередность решения той или иной проблемы (развития видов деятельности), в том

числе по срокам их реализации, выстроить взаимосвязь между новым проектом и проектами, реализованными в предыдущие годы или реализованными в рамках других практик-союзников инициативного бюджетирования, государственных и муниципальных программ.

Устойчивое социально-экономическое развитие территории невозможно без эффективной системы стратегического планирования, включающей в себя цели и приоритеты, технологии разработки стратегии, а также механизмы ее реализации [3, с. 25].

При этом, в современных условиях, наиболее эффективным подходом в управлении стратегическим развитием муниципального образования является методология проектного менеджмента, предполагающего работу с ограниченными ресурсами (временными, материальными, финансовыми, человеческими), уникальными условиями и результатами деятельности. Получающийся в результате стратегический документ становится совокупностью проектных инициатив, работа в рамках которых укладывается в общее русло планируемого социально-экономического развития [5, с. 92].

Указанный подход позволяет комплексно подойти к решению проблем муниципального образования, выработать соответствующую стратегию развития территории с участием и в интересах проживающих граждан.

Имея общее видение развития территории муниципального образования, гражданам будет легче принимать решения на этапе определения и выбора инициативных проектов. Следует отметить, что зачастую на практике инициативные группы граждан при выдвижении проектов не имеют такого объединяющего видения и гражданам трудно не только определиться при выборе проекта, но и сформировать сбалансированное представление о будущем развитии территории муниципального образования.

Результаты исследования

В своей текущей практике поддержки местных инициатив граждан, субъекты Российской Федерации руководствуются следующими критериями:

– непосредственное участие граждан в инициировании проектов;

– участие граждан в обсуждении и приоритизации выдвинутых предложений;

– конкурсный характер отбора выдвинутых проектов;

– возможность участия в реализации отобранных проектов;

– открытый публичный характер процедур и общественный контроль за реализацией проектов.

Помимо указанных критериев инициативное бюджетирование это еще и механизм определения приоритетов в расходовании бюджетных средств с участием инициативных групп граждан.

Инициативное бюджетирование, в основном, ассоциируется с осуществлением полномочий органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения. Таким образом, участие граждан в реализации практик инициативного бюджетирования позволяет вовлечь их как в процесс принятия решений по насущным проблемам муниципального образования, так и в процесс осуществления гражданской инициативы в распределении части бюджетных средств [4, с. 111].

Первым критерием инициативного бюджетирования является непосредственное участие граждан в инициировании проектов. Граждане в основном иницируют проекты, содержащие мероприятия, относящиеся к вопросам местного значения, установленных статьями 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При анализе выдвинутых проектов необходимо руководствоваться следующими критериями оценки:

1. Актуальность и социальная значимость проекта – проект направлен на решение наиболее значимой проблемы муниципального образования.

Актуальность проекта должна определяться в первую очередь гражданами, проживающими на территории входящей в состав муниципального образования. Ни в коем случае нельзя навязывать проект населению сверху, в противном случае теряется сам смысл инициативного бюджетирования.

Органам местного самоуправления необходимо предоставлять гражданам

возможность поделиться своим видением развития территории. Местные власти обязаны учитывать интересы и ожидания граждан и гарантировать реализацию их проектов.

На практике, часто возникают случаи, когда органы местного самоуправления игнорируют интересы и пожелания граждан, навязывая им проекты сверху или «руками» приближенных к местной власти групп граждан (например, местные власти решают, таким образом, вопросы по реализации части своих проектов, осуществление которых не получилось закончить в рамках государственных и муниципальных программ в связи с ограниченным финансированием).

Также важным фактором при инициировании проекта является отражение в нем интересов широкого круга местного населения (благополучателей). Понятно, что невозможно удовлетворить пожелания всех граждан, но необходимо стремиться учитывать нужды разных целевых аудиторий местного сообщества.

В процессе инициирования проекта, гражданам стоит обращать внимание и на возможную перспективу развития территории, например, что выполнение мероприятий в рамках предложенного проекта, в будущем, окажет положительное воздействие не только на повышение уровня и качества жизни местного сообщества, но и позволит привлечь туристов и другие категории внешних посетителей для посещения муниципального образования (один из вариантов – развитие сельского туризма на территории муниципального образования).

2. Краткосрочность реализации проекта – реализация проекта либо одного из этапов проекта должна осуществляться в течение одного финансового года.

3. Стратегия проекта – проект содержит комплекс мероприятий, отвечающих стратегии развития территории муниципального образования и имеющий взаимосвязь с ранее реализованными проектами, а также предполагает дальнейшее развитие проекта.

4. Софинансирование проекта – финансовое обеспечение реализации проекта осуществляется не только за счет федерального, регионального

и местного бюджета, а также за счет обязательного вклада граждан и бизнеса (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) в различных формах (финансовый вклад, трудовое участие, материально-техническое участие).

5. Социально-экономический эффект – реализация проекта должна обеспечивать развитие общественной инфраструктуры, изменение общественного климата и способствовать развитию гражданского общества (воспитывать ответственность гражданина, преодоление обеспокоенности граждан тем, что к их мнению не прислушиваются местные власти).

Участие граждан в обсуждении и приоритизации выдвинутых предложений, как второй критерий инициативного бюджетирования, предполагает вовлечение в процесс обсуждения и выбора проекта по возможности большего количества заинтересованных граждан, для удовлетворения нужд которых планируется реализовывать проект. Процесс определения, согласования и выбора проекта ни в коем случае нельзя ограничивать участием целевой (узкой) аудиторией местного сообщества.

При принятии решения по приоритизации выдвинутых предложений и окончательному выбору проекта для реализации гражданам необходимо руководствоваться общим видением развития территории муниципального образования, актуальностью и социальной значимостью проекта. Также при этом не стоит забывать про чувства общности, доверия, соучастия в решении общественных вопросов и ответственности за предложение и выбор проекта.

Окончательный отбор выдвинутых проектов носит конкурсный характер (третий критерий инициативного бюджетирования). В практике субъектов Российской Федерации используются разные механизмы отбора проектов: комиссии представителей власти, очное голосование на собраниях и встречах, интернет-голосование за проекты, комиссии граждан, референдум и иные механизмы [1, с. 12].

Перечисленные механизмы отбора проектов иногда применяются параллельно (например, одновременно прово-

дится очное голосование на собраниях граждан и интернет-голосование).

Среди представленных механизмов отбора проектов наиболее востребованным представляется развитие и использование заочных (дистанционных) механизмов отбора (например, интернет-голосования). Поскольку в настоящее время активное развитие и внедрение инструментов и методов цифровой экономики затронуло помимо традиционных секторов экономики и другие жизненные сферы: образование, здравоохранение, коммуникацию, цифровая коммуникация уже не ограничивается только общением граждан между собой на форумах или в социальных сетях, а переносится на общение с государством на электронные платформы.

Массовый рост взаимодействия граждан и органов государственной власти с использованием разнообразных цифровых продуктов и сервисов необходимо активно экстраполировать и на муниципальный уровень. В сегодняшней российской практике деятельность органов местного самоуправления по взаимодействию с гражданами под средством цифровых технологий ограничивается в основном информированием населения, а обратная связь с использованием технологических решений, к сожалению зачастую отсутствует [2, с. 119].

В связи с вышеизложенным, развитие и использование цифровой коммуникации на местном уровне сейчас представляется более чем актуальным вопросом. Выстраивание органами местного самоуправления цифровых отношений с гражданами окажет как частный положительный эффект по увеличению степени вовлечения граждан в процесс принятия решений по определению, согласованию и выбору инициативного проекта, так и общий эффект – сокращение цифровой дистанции между местной властью и гражданами, предпочитающими онлайн общение, во многих сферах деятельности.

Несмотря на то, что в практике некоторых субъектов Российской Федерации вполне успешно применяется механизм отбора проектов с участием представителей местной власти, в силу разных причин (низкая плот-

ность населения и активность местного сообщества, отсутствие инициативной молодежи и т.д.), на наш взгляд, все-таки необходимо увеличивать вовлечение в этот процесс местных граждан. Органы местного самоуправления (представители региональной власти) в процессе отбора инициативных проектов должны выполнять функции организаторов механизма отбора, выстраивать своего рода направляющую линию поведения местного сообщества, а окончательное решение по выбору проекта оставлять за гражданами.

Четвертый критерий инициативного бюджетирования – возможность участия граждан в реализации отобранных проектов, заключающаяся в основном в обязательном софинансировании проектов со стороны граждан и бизнеса (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей). Вклад граждан и бизнеса предусматривает привлечение финансовых (денежные средства), местных трудовых (участие граждан своими силами в реализации проекта) и материально-технических (предоставление гражданами техники, инвентаря, помещений и т.д. для реализации проекта) ресурсов.

Значительная же часть финансовых средств на реализацию проектов поступает из бюджетов субъектов Российской Федерации в форме субсидий, также осуществляется софинансирование проекта и со стороны местных бюджетов.

Не менее важным критерием инициативного бюджетирования является общественный контроль за реализацией проектов и открытый публичный характер всех процедур (пятый критерий).

После окончания процедур выдвижения, обсуждения и выбора проекта к реализации деятельность инициативных групп граждан (граждан) на этом не завершается. Граждане должны иметь возможность осуществлять контроль на завершающей стадии реализации проекта, путем посещения объектов и мероприятий в процессе реализации проекта исполнителями, участия в составе приемочных комиссий. Приложение гражданами своих трудовых и материальных ресурсов в стадии реализации проекта тоже является своего рода контролем, но уже другого уровня – самоконтроль.

В целях формирования положительного общественного климата на территории муниципального образования и доверия граждан к местной власти все этапы указанных процедур необходимо освещать в местных средствах информации, размещать информацию на официальных сайтах и страницах в социальных сетях органов местного самоуправления, доводить до сведения граждан на собраниях и сходах граждан.

Выводы

На основании вышесказанного мы пришли к выводу, что в современных условиях процесс проектирования территориального развития перестал быть сферой исключительной ответственности местных и региональных властей, он требует отражения интересов более широкого круга вовлеченных в эту сферу субъектов. Одним из них является местное сообщество – наиболее организованная и активная часть населения, объединенная общей историей, местом проживания и интересами в сфере социально-экономического развития своего населенного пункта.

Население, рассматриваемое в качестве местного сообщества, способно эффективно взаимодействовать с органами власти, представителями бизнеса, с общественными организациями по вопросам выработки целей, приоритетов и параметров территориального развития, формируя предпосылки для максимально полного учета мнения жителей, как главных благополучателей по итогам реализации целей территориального развития.

Однако, зачастую, население относится к процессам планирования уровне территории (в том числе – пространственного) равнодушно, вмешиваясь в этот процесс *a posteriori*, работая «по отклонениям» и выступая в качестве активного социального субъекта в рамках митингов и протестов против уплотнительной или внеконтекстной застройки, сноса исторического здания, ликвидации сквера или парка. Все это в конечном итоге приводит к росту социальной напряженности, росту недоверия к местным и региональным властям.

Местной власти, при реализации на территории муниципального образо-

вания принципов инициативного бюджетирования, всегда следует помнить, что самый главный жизненный источник развития местного сообщества – местные граждане. Привлекать активных представителей местного сообщества к определению основных направлений (социального, экономического, культурного, экологического) развития – главная задача местной власти.

Низкая численность населения отдельных поселений, в ряде случаев, не позволяет сформировать достаточную основу для самостоятельного социально-экономического развития, является причиной неравномерного распределения расходов местных бюджетов между расходами на содержание муниципальных органов власти и на решение вопросов местного значения и в итоге приводит к апатии и отчужденности населения на территории.

Побуждение граждан к выражению своей активности в форме инициативных проектов, поддержка органами власти и бизнесом таких проектов, позволяет сгладить проблемы неравномерного развития территорий и улучшить качество жизни граждан.

Стоит отметить, что одним из условий возможности выстраивания диалога между региональными и местными органами власти и населением является

доверие. Именно это понятие лежит в основе формирования социального капитала, к которому стороны инициативного бюджетирования непременно должны обращаться для осуществления своих трансакций и, особенно, в случаях денонсирования соглашений.

Создание атмосферы доверия в отношениях между участниками должно основываться на взаимных договорных обязательствах, и, что самое важное, – на гарантированности их выполнения, которая должна быть установлена законодательно, посредством различных региональных институтов контроля и реализации.

Второе условие формирования среды доверия – это постоянное и непрерывное взаимодействие между всеми заинтересованными сторонами, так как доверие выстраивается из опыта всестороннего общения между субъектами того или иного дискурса.

Важно помнить, что развитие принципов такого вида партнерства как инициативное бюджетирование обогащает социальный и человеческий капитал, тем самым давая экономике региона и страны дополнительное конкурентное преимущество в условиях сложных глобальных и внутренних социально-экономических и политических процессов.

Библиографический список

1. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Составители: Беленчук А.А., Вагин В.В. М., 2019. 52 с.
2. Ревитализация местных сообществ и развитие сельских территорий // Сборник материалов по развитию местного самоуправления. Под редакцией Егорова Р.Ю. Пятигорск, 2019. 167 с.
3. Большаков С.Н., Васецкий А.А. Оценка эффективности муниципального управления на основе мониторинга стратегических решений социально-экономического развития // Управленческое консультирование. 2019. № 5. С. 24-34.
4. Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 1. С. 110–122.
5. Евдокимов К.В., Иванов Д.Ю., Суслов Е.Ю. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в решении стратегических задач развития экономики России // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права № 6 (73). 2018. С. 92-102.
6. Федосов В.А., Богатченко В.В. Финансовый механизм инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 3. С. 117-127.
7. Цветкова Г.В. Программа поддержки местных инициатив как вариация практик инициативного бюджетирования // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики: материалы X Международной научно-практической конференции. СПб., 2018. С. 130-133.

8. Шапиро Л.В., Бокий М.А. О местных сообществах и местном самоуправлении // «Полития». № 4(31). Зима 2003-2004. С. 183-197.
9. Bourdieu P. The forms of capital. In: Mark Granovetter The Sociology of Economic Life. Chapter 5-Routledge. 594 p. (2018).
10. Coleman J. Foundations of Social Theory. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994. 814 p.
11. Farr J. Social Capital: A Conceptual History. Political Theory / Sage Publications, Inc. Vol. 32. № 1. P. 6. (2004). DOI: 10.1177/0090591703254978.
12. Fukuyama F. Social Capital and Civil Society. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm#I> (дата обращения: 11.10.2020).
13. Hanifan L.J. The rural school community center // Annals of the American Academy of Political and Social Science. № 67. P. 130-138. (1916) DOI: 10.1177/000271621606700118.
14. Putnam R.D. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. N.Y.: Touchstone Books by Simon & Schuster, 541 p. (2000).