

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

А.В. ОДИНЦОВА

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник
ФГБУН Институт экономики РАН

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ LOCAL GOVERNANCE В РОССИИ

Одним из ключевых вопросов пространственного развития на современном этапе является обеспечение сбалансированного развития российских территорий. В статье рассматриваются актуальные проблемы муниципального развития в Российской Федерации с учетом принципов, заложенных в концепции местного управления (*local governance*) как одной из составляющих современной системы публичной власти. Излагается история формирования названной концепции и дается ее содержательный анализ, определяются ключевые проблемы, от решения которых во многом зависит реализация целей пространственной политики нашей страны, проводимой с учетом принципов названной концепции. На основе использования концепции заинтересованных сторон и институциональной близости оценивается практика муниципального стратегирования.

Ключевые слова: институциональная близость, местное самоуправление, муниципальное образование, пространственное развитие, концепция *local governance*.

УДК: 338.262

EDN: HPONPM

DOI: 10.52180/2073-6487_2024_5_21_41

Введение

В концепции новой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 года¹ ставится задача повышения уровня самостоятельности территорий в решении задач социально-экономического развития. При этом необходимым условием достижения названной самостоятельности, согласно назван-

¹ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. // https://www.economy.gov.ru/material/file/85fb48440f79df778539e0b215af5345/koncepciya_strategii_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda.pdf

ной Концепции, является закрепление достаточных для этого доходных источников и полномочий. Безусловно, формирование стабильных и надежных источников доходов региональных и местных бюджетов является важнейшим условием достижения эффективности пространственного развития. Без финансово-экономического обеспечения сложно рассчитывать на сколько-нибудь стабильные предпосылки для социально-экономического развития территорий.

Вместе с тем не менее важным представляется формирование необходимых для пространственного развития институтов, способных обеспечить повышение его эффективности. Переживаемый этап социально-экономического развития нашей страны, необходимость поиска новых форм пространственного развития предполагают разработку новых подходов к пониманию и регулированию процессов, связанных с управлением пространственным развитием. О важности изменений в системах управления говорится в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

Анализ мирового опыта, так же как и развития пространственной экономики как науки, позволяет сделать вывод, что одним из теоретических конструктов, способных, с одной стороны, дать объяснение происходящим процессам, а, с другой – стать своеобразным ориентиром для проводимых в сфере пространственного развития преобразований, являются теоретические рамки концепции *local governance* (LG).

История вопроса

Само понятие «*governance*» имеет достаточно длительную историю формирования. Первоначально о нем заговорили в рамках концепции корпоративного управления. Речь шла об институте, который создает предпосылки для сокращения связанных с рыночным обменом транзакционных издержек. В качестве важнейшей основы корпоративного управления был признан принцип социальной корпоративной ответственности и партнерства между различными заинтересованными сторонами. Именно этот принцип был взят за основу, когда о *governance* заговорили применительно к государственному управлению. Новая концепция понимания государственного управления появилась в документах Программы развития ООН в 1997 г. и получила название *good governance*². Несмотря на то что сам термин «*good governance*» уже давно вошел как в научный оборот, так и в практику государственного управления, его перевод на русский

² Governance for sustainable human development. United Nations Development Programme January 1997. <https://digitallibrary.un.org/record/492551?v=pdf> (дата обращения: 20.09.2024).

язык представляет определенные трудности. Дословный перевод, или перевод-«калька», не отражает его содержания. Если обратиться к словарю, то мы столкнемся с таким переводом, как: хорошее управление, хорошее руководство, хорошее (же) госуправление, пр. Однако если обратиться к истории, то становится ясным, что содержание этого понятия гораздо шире, что речь идет о теоретическом отражении наблюдаемого в мире процесса снижения уровня вмешательства государства и его институтов в экономические процессы, о задействовании и росте значимости негосударственных институтов в определении направленности развития самого общества в целом, а в последствии (как будет показано ниже) – и отдельных территориальных сообществ. Вместо более или менее иерархической (в зависимости от конкретного государства) системы государственного управления заговорили о системе, возникающей как результат взаимодействия всех действующих (заинтересованных) сторон и согласования интересов.

Было признано, что *новая модель управления основана на своеобразном партнерстве всех субъектов, так или иначе заинтересованных в решении национальных (или местных) проблем*. Такая модель не сводится к одному актору или их группе. Иначе говоря, речь идет о механизме, посредством которого различные организации и институты (частные, публичные, государственные) сами ставят планку, на которую ориентируются [1, р. 258].

В связи с этим мы предлагаем отказаться от дословного перевода данного понятия и сконцентрироваться на его содержательном аспекте. Возможно, со временем будет найдено более подходящее определение. Итак, если отразить содержание данного понятия (концепции) по существу, то речь идет об *управлении, основанном на эффективном взаимодействии интересов*. Показательно, что схожее понимание современных трансформаций в сфере государственного управления мы встречаем и у российских исследователей. Так, по мнению академика В.М. Полтеровича, при определении контуров коллаборативной демократии в свете кризиса институтов политической конкуренции особенно важными становятся две проблемы: «вовлечение граждан в процесс управления обществом и достижение консенсуса. Очень важна сама постановка этих проблем, вытекающая из понимания необходимости радикально реформировать сложившуюся систему управления... Предполагается, что обсуждения будут происходить не только между гражданами, но и между ними и институтами власти» [2, с. 64–65].

Следующим этапом в эволюции теоретического концепта управления, основанного на эффективном взаимодействии интересов (governance), стало инкорпорирование этого понятия в исследования проблем пространственного развития.

Анализ мирового опыта реформ в сфере территориального управления и пространственного развития³ показывает, что в тех странах, где такая политика была наиболее последовательной, наблюдается не только качественная трансформация системы управления пространственным развитием, но и природы и понимания самих территорий. Последние, по сути, стали местом «коллективного действия», сознательное и умелое использование потенциала которого, так же как и нахождение эффективных компромиссов, способно превратить муниципальное управление в своеобразный «институт развития», который обеспечивает не только рост уровня удовлетворения локальных социально-экономических потребностей, но и создает необходимые условия для развития бизнеса, привлечения инвестиций, тем самым оказывая влияние на общее развитие национальной экономики. Территория может играть активную роль в процессе промышленной локализации, но для этого она должна быть способной и иметь возможность предложить стратегию, обеспечивающую ресурсную базу местного производства [4].

В результате наблюдаемая в мире растущая вовлеченность представителей бизнеса, негосударственных структур, общественных организаций, экспертов в процесс определения целей развития местных сообществ, в разработку муниципальных и региональных стратегий и программ позволила говорить о *governance* в локальном аспекте. Так появилось понятие «*local governance*» (в дословном переводе – местное управление, далее – LG), под которым стали понимать форму пространственного регулирования и взаимодействия между расположенными в рамках данного пространства субъектами и институтами. Концептуальные рамки LG используются для анализа процессов пространственного развития на разных уровнях территориального управления. Однако в предлагаемой статье мы будем делать акцент на муниципальном уровне – уровне, наиболее приближенном к населению.

Использование понятия «governance» для описания процессов, происходящих на муниципальном уровне, основано на признании того, что в современных условиях муниципальное управление, в том числе и местное самоуправление, все больше требует взаимодействия и сотрудничества между представителями бизнеса, населения и органами публичной власти. Это взаимодействие объективно в силу того, что ни один из акторов, будь то публичный или частный, не располагает ни необходимой информацией, ни необходимыми знаниями, ни, как правило, ресурсами для решения стоящих задач [3].

В той мере, в какой имеет место трансформация модели управления пространственным развитием, расширение субъектов, участвующих в управлении, мы получаем возможность говорить не о госу-

³ Подобные реформы имели место в 70-80-е годы XX в. во многих странах мирового сообщества.

дарственном управлении в старом его понимании, а об управлении реально публичном, основанном на задействовании горизонтальных связей и инициативы субъектов, образующих то или иное пространственное сообщество.

В этой связи получает дополнительное подтверждение актуальность внесенных в новую редакцию Конституции Российской Федерации (ст. 132, ч. 3) поправок, предусматривающих, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Да и принятый в развитие этого положения Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в полной мере соответствует рассматриваемому теоретическому концепту. Названные нормативно-правовые новеллы вписываются в общую логику формирования комплементарного институционального пространства развития муниципальных образований.

С определенной долей условности можно говорить о том, что достижение национальных целей развития, обеспечение экономической безопасности страны во многом зависят от степени развития тех институтов, которые создают возможности (реальные) для объединения интересов и усилий всех заинтересованных субъектов в реализации единого проекта (в англоязычной литературе получил широкое распространение термин «*stakeholders*» – «заинтересованные стороны»). Показательно, что такой подход сегодня используется и в Российской Федерации. Так, новая актуализированная стратегия пространственного развития Российской Федерации исходит из того, что пространственное развитие страны должно способствовать достижению национальных целей, а не являться сдерживающим фактором для социально-экономического развития.

Используя методологию концепции LG, можно не только объяснить важнейшие тенденции, наблюдаемые в современных условиях в сфере государственного и муниципального управления, но и сфокусировать внимание на некоторых новых содержательных тенденциях.

Одной из таких тенденций, наблюдаемых во многих странах мира и свидетельствующих об изменении традиционных институтов государственного и муниципального управления, стало растущее участие в этом управлении, помимо традиционных властных институтов, всех субъектов, так или иначе заинтересованных в развитии конкретного сообщества. Остановимся на этом вопросе более подробно, сконцентрировав внимание на муниципальном уровне публичной власти, а также сосредоточившись на практике пространственного стратегирования.

Local governance и муниципальное стратегирование

Как уже отмечалось, растущее участие населения и бизнеса в процессе формирования стратегий и программ развития территорий стало одним из трендов, которые лежат в основе формирования концепции LG. Анализ этого тренда позволил говорить о расширении содержания сначала понятия государства, а затем и публичной власти. На смену монопольному присвоению публичными органами властных функций приходит система, основанная на взаимодействии органов публичной власти, населения, бизнеса, общественных организаций в определении направленности развития того или иного территориального сообщества. Иными словами, речь идет о растущей вовлеченности негосударственных институтов и совокупности акторов (частных, публичных, ассоциативных) в целеполагание при разработке пространственных стратегий социально-экономического развития.

Рассмотрим в этой связи опыт пространственного стратегирования, сложившийся в Российской Федерации. Пространственное стратегическое планирование – это не просто новая разновидность планирования, осуществляемого региональной или местной администрацией. По нашему мнению, основным здесь является совместное участие в определении направлений развития данной территории (и, безусловно, – их ответственность) всей совокупности субъектов, интересы которых связаны с конкретной территорией. Речь идет о представительных и исполнительных органах власти и управления, представителях общественности, населения, бизнес-сообществ и всех прочих заинтересованных в развитии данной территории субъектов. Множество локальных акторов обуславливает и объективность множественности интересов (часто не совпадающих, а иногда и просто дивергентных), носителями которых они являются. А значит, нужны механизмы поиска компромиссных форм разрешения существующих между ними противоречий. Наличие таких механизмов, предоставляющих возможность достижения компромиссных решений, является своеобразной гарантией успешности разрабатываемых и реализуемых стратегий.

Однако в Федеральном законе № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» нет положения, гарантирующего подобное участие. В ст. 9.2 отмечается, что «участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными актами»⁴. Такая норма оборачивается тем, что муниципальные

⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

стратегии (впрочем как и региональные) являются по большей части результатом кабинетной работы.

С одной стороны, существующие стратегии, в своем абсолютном большинстве, представляют собой многостраничный документ, в котором содержатся детальные данные о географических особенностях конкретной территории, ее природных условиях, демографических характеристиках, социально-экономических и отраслевых показателях. С другой стороны, зачастую определить исходя из главных стратегических целей реальные особенности именно данной территории представляется весьма проблематичным.

В соответствии со сложившейся практикой абсолютное большинство стратегий разрабатывается на основе использования механизмов государственных закупок. Хорошо известен относительно небольшой перечень отечественных научных и образовательных учреждений, а также частных аналитических центров, расположенных в крупных российских городах, которые почти полностью монополизировали в своих руках реальную практику разработки стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Подобное авторство, несомненно, обеспечивает достаточно высокий теоретический уровень проработки стратегий⁵, однако чаще всего не обеспечивает должного учета местного потенциала (природного, экономического, трудового), локальной специфики, наконец, – «духа места»⁶. Те же самые институты, которые разрабатывают пространственные стратегии, затем участвуют и в выработке основных критериев оценки как уровня самих стратегий, так и эффективности их реализации.

В муниципальных стратегиях часто можно встретить дублирование многих положений, зафиксированных в документах стратегического планирования субфедерального уровня. Нередко фиксируются и случаи заимствования целых глав.

Подобное положение в определенной степени может быть объяснено необходимостью обеспечения согласованности документов стратегического планирования на разных уровнях пространственного развития. Однако полагаем, что подобное «буквальное» прочтение этого требования не способно привести к позитивным сдвигам в сфере стратегирования и пространственного развития в целом.

⁵ Так, наиболее популярными используемыми разработчиками стратегий, являются такие подходы, как: «центр-периферийный», полюсов роста, диффузии нововведений, типов экономических систем, территориальных кластеров и др. [5].

⁶ Значимость «духа места» хорошо проиллюстрировал Ореховский П.А. Он показал, что именно игнорирование необходимости учета «духа места» приводит к тому, что, как правило, городская жизнь идет своим чередом, а процесс «стратегирования» – своим. В соответствии с господствующими подходами «у мест не только нет «духа», но по большому счету у них нет и принципиальных различий между собой» [6, с. 84].

Нельзя сказать, что население, бизнес и другие стейкхолдеры (заинтересованные стороны) полностью исключены из практики стратегирования, а также то, что разработчики стратегий абсолютно не заинтересованы в изучении реальных условий развития отдельных территорий. Однако тот факт, что формулировки целей и пр. в стратегиях, за редким исключением, практически полностью копируют друг друга, – работает в пользу нашего тезиса (см. табл.).

Приведем несколько примеров.

Таблица

Формулировки главной стратегической цели в стратегиях социально-экономического развития муниципальных образований

Муниципальное образование	Главная стратегическая цель
Новороссийск	Дом здоровых и творческих людей, магнит для талантов и предпринимателей, город устойчивого развития, умной экономики и комфортного пространства, центр Южного экспортно-импортного хаба.
Геленджик	Респектабельный круглогодичный курорт с комфортной средой для жизни, гармоничного развития, творческой самореализации и отдыха.
Казань	Динамичный город устойчивого экономического роста и широких возможностей, лидер полюса роста «Волга-Кама». Казань – территория здоровья, удобный для жизни город активных и ответственных горожан, открытой власти и безопасной городской среды. Город, куда хочется приехать и где интересно жить каждый день.
Туапсинский район Краснодарского края	Комфортный и гостеприимный дом здоровых и творческих людей, магнит для талантов и предпринимателей, территория динамичного и гармоничного развития курортов и туризма, торговли, транспорта, логистики и промышленности.
Город Мегион Ханты-Мансийского автономного округа	Повышение качества жизни населения, обеспечение горожан высокооплачиваемыми рабочими местами, диверсификация местной экономики, создание комфортной и безопасной городской среды, а также внедрение современных электронных систем и сервисов.
Вязниковский район Владимирской области	Стабильный рост уровня и качества жизни всех слоев населения нынешних и будущих поколений в процессе устойчивого развития района на основе повышения его конкурентоспособности многоотраслевой экономики и развитой социальной сферы.

Источник: составлено автором.

Как видим, формулировки главных стратегических целей, зафиксированных в стратегиях, являются достаточно общими, не позволяя определить специфику, «уникальность» конкретного муниципального образования. Максимум, что можно почерпнуть из приведенных формулировок, – это его природно-географическую или отраслевую привязку.

Полагаем, что это – следствие того, что подавляющее большинство муниципальных стратегий пишется практически под копирку. Подобных оценок сегодня множество. Так, например, по словам зам. директора ГАУ «Институт Генплана Москвы» А.Н. Колонтая, в большинстве случаев стратегии отечественных городов копируют друг друга, а содержательно они в основном бессмысленны и пусты. Схожей позиции придерживается и член Экспертного совета Комитета Государственной Думы по жилищной политике и ЖКХ П.Д. Склянчук, говоря о том, что моногородам необходимо составлять грамотные мастер-планы со смысловым наполнением взамен потока пустых стратегий, сделанных «под копирку» [7].

Подобная практика является следствием отсутствия внимания к вопросу о необходимости привлечения населения и бизнеса к процессу разработки стратдокументов. По нашему мнению, участие стейкхолдеров в процессе разработки и реализации стратегий важно не только с точки зрения общедемократических ценностей, с точки зрения реализации принципов участия, но и с точки зрения реализуемости целей, которые стоят перед муниципальным образованием. Очевидно, что если население, бизнес, представители общественных организаций участвуют в разработке стратегий, то они, будучи заинтересованными в достижении поставленных целей, будут больше сил отдавать на их осуществление. Если же стейкхолдеры отстранены от процесса разработки документов стратпланирования, то значимость последних снижается для всего местного сообщества, так как они непонятны или вовсе ему не нужны.

Есть здесь и «обратная сторона медали». Муниципальные стратегии в значительном количестве случаев разрабатываются (а точнее будет сказать, – пишутся) не столько для населения, сколько для вышестоящих уровней управления. Наличие стратегии является основанием, например, для получения помощи из вышестоящих бюджетов, включения данного муниципалитета в региональные программы и пр. А будут ли достигнуты цели, заявленные в стратегии, – зачастую мало волнует муниципальные власти, а тем более – население. Это является еще одним доводом в пользу тезиса о необходимости изменения всей парадигмы публичного управления.

Справедливости ради следует отметить, что в последнее время необходимость реального привлечения населения к разработке пространственных стратегий начинает осознаваться. Особенно это

заметно при разработке обновленных стратегий на следующее десятилетие. Примером может служить разрабатываемая в настоящее время новая Стратегия социально-экономического развития городского округа Самара. И, несмотря на то что новая стратегия разрабатывается экспертами Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, предполагается привлечение населения и предпринимательских сообществ города, организаций социологических опросов, стратегических сессий и круглых столов для более глубокой проработки направлений социально-экономического развития городского округа. Так, среди основных инициатив, высказанных населением для включения их в цели стратегического развития, можно выделить такие вопросы, как: сохранение и привлечение лучших специалистов через создание благоприятных условий для работы и жизни, решение проблем в сфере здравоохранения, развитие спорта, улучшение состояния дорог, обеспечение безопасности, расширение жилищного строительства, повышение доступности городского пространства для маломобильных граждан, строительство метро⁷. В Стратегии Владивостока отмечается необходимость достижения договоренности между социальными силами, предпосылкой которой является анализ объективно существующих групп интересов, а не просто программ партий.

Привлечение к факторам пространственного развития концепции заинтересованных сторон выводит нас на еще одну весьма важную категорию. Речь идет о местных (локальных – если речь идет не только о муниципальном уровне) сообществах. Анализ мирового опыта показывает, что местным сообществам отводится важнейшая роль в определении целей и механизмов муниципального развития, в разработке и реализации стратегий социально-экономического развития. Если же обратиться к российской практике, то здесь, несмотря на то что де-факто правосубъектность населения, проживающего на определенной территории, признается, однако определение местного сообщества в нормативно-законодательных актах нигде не встречается⁸.

⁷ Сайт Департамента экономического развития, инвестиций и торговли Администрации городского округа Самара. <https://стратегия-самара.рф/все-инициативы/3/> (дата обращения: 12.09.2024).

⁸ Например, в Постановлении Конституционного суда РФ от 01.12.2015 г. № 30-П «по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 51 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы «муниципальная власть определяется как власть местного сообщества несколько раз. (См. Российская газета. 04.12.2015. <https://rg.ru/gazeta/rg/2015/12/14.html>).

Можно встретить лишь несколько решений Конституционного суда, где используется термин «местное сообщество».

О важности этой категории говорят и сами законодатели. Так, например, два года назад в Комитет Госдумы РФ по региональной политике и местному самоуправлению поступило предложение о необходимости выделения в российском законодательстве местных сообществ в качестве самостоятельного субъекта. По этому поводу Председатель Комитета А. Диденко отмечал: «В законодательстве о местном самоуправлении необходимо конкретизировать не только правовой статус местных сообществ, но и принципы их организации и деятельности, порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления» [8]. К сожалению, до сих пор никаких подвижек по этому вопросу мы не наблюдаем.

Что касается научных работ, то, несмотря на значительное количество публикаций, до сих пор говорить о каком-либо единстве по этому вопросу не приходится. На сегодняшний день в России преобладает позиция, согласно которой о наличии общего интереса, а значит и о местном сообществе, можно говорить исходя из простого факта совместного проживания населения на одной территории. И в постановлениях Конституционного суда РФ, о которых шла речь выше, местное сообщество сводится к группе людей, проживающих на какой-либо конкретной территории.

Вместе с тем проживание на определенной территории является важным, но не единственным фактором, лежащим в основе формирования местных сообществ. Так, еще в 1955 г. американский социолог Дж. Гиллери, предложив сравнительный анализ существующих определений местных сообществ («коммьюнити»), выделил три составляющие, которые присутствуют в большинстве определений: общность территории, социальное взаимодействие, общие связи [9]. Действительно, формальная общность в проживании – далеко не единственный фактор формирования местных сообществ⁹, хотя часто он является определяющим. Важный вклад в осмысление понятия местных сообществ внесла известная американская урбанистка Дж. Джекобс. В центре ее внимания – роль «соседского» режима коммуникации. По ее мнению, «тротуарные разговоры», под которыми автор понимает множество «мимолетних публичных контактов на локальном уровне – в большинстве своем случайных, связанных с заботами дня, неизменно дозируемых самими участниками, которым никто ничего не навязывает» [10, р. 69], имеют важнейшее

⁹ Возможны даже ситуации, когда индивид осознает свою сопричастность с данной территорией, однако при этом живет в другой местности.

значение в процессе формирования общего интереса, а в результате – и местных сообществ. Ведь при подобных формах общения, которые часто не предполагают особо сильных «соседских» связей, растет доверие жителей друг к другу. По мнению Джекобс, осознание населением себя частью местного сообщества не является априорным свойством территории, пространства, а является результатом соединения множества факторов.

Итак, важнейшими предпосылками превращения населения, проживающего на определенной территории, в местное сообщество являются, во-первых, формирование и относительное обособление общего для проживающего населения локального интереса; во-вторых, наличие ресурсов (материальных, финансовых, кадровых), необходимых для достижения поставленных целей и реализации общих, локально обусловленных интересов. В определенном смысле можно говорить о том, что институционализация местных сообществ, с одной стороны, и муниципальное стратегирование и местное самоуправление, с другой, – находятся в тесном взаимодействии.

Подобная позиция позволяет сформулировать важный тезис: исходным для понимания муниципального управления и местного самоуправления «является не столько муниципальное образование и даже не население, проживающее на его территории, сколько именно местное сообщество, основу которого формирует система социальных (прежде всего, горизонтальных) отношений между людьми, которая, в свою очередь, и позволяет сформироваться общему интересу» [11].

В ряду концепций, внесших свой вклад в содержательную интерпретацию понятия «местные сообщества», выделяется концепция близости (*proximity*).

Институциональная близость как фактор пространственного развития

Концептуальные рамки LG стали, в свою очередь, исходной точкой для формирования концепции институциональной близости. Концепция (или, как часто ее называют, – школа) близости появилась в 80-90-е годы XX в. в качестве своеобразного побочного продукта процессов глобализации¹⁰.

¹⁰ Подавляющее большинство основополагающих работ в рамках этой школы написано франкоязычными учеными, что стало причиной того, что часто эту школу называют французской. Однако много адептов данного направления встречается как в других франкоязычных странах (например, Бельгии, Швейцарии, Канаде), так и в странах не-франкоязычных (Италия, Испания и даже Нидерланды). Вместе с тем превалирование франкоязычных работ в рамках названной школы во многом объясняет тот факт, что в России, где традиционно основное (если не почти исклю-

Корни этого направления можно найти еще в работах А. Маршалла. Ведь именно в выделенных им дистриктах «промышленная атмосфера, которой дышат дети», по образному выражению Маршалла, а также среда, способствующая появлению, распространению и внедрению новых идей, рассматривалась в качестве культурной характеристики экономики, основанной на территориальной близости. На примере промышленных дистриктов и специфических механизмов географически привязанной экономической организации он показал значимость этой близости.

Взяв за основу взгляды А. Маршалла, адепты школы близости выделили географическую, организационную и институциональную близости. Географическая близость характерна для традиционной региональной экономики; организационная близость (*la proximité organisationnelle / the organizational proximity*) обусловлена отношениями, складывающимися между людьми; и наконец близость институциональная связывает совокупность фирм и экономических агентов и пр. субъектов на данной территории на основе общего для всех интереса.

Географическое пространство при этом не сводится просто к территории. Это понятие, включающее не только его название и физические границы, но и историю, имущество (достояние), образ жизни, население, предшествующие взаимодействия и т. д. Подобное понимание превращает пространство в своеобразный фактор, облегчающий общение и стимулирующий социальное взаимодействие людей, проживающих на данной территории [12]. А значит оно (в таком понимании и в таком качестве) становится предпосылкой институционализации LG.

Под организационной (или организованной) близостью понимаются различные способы и механизмы, использование которых позволяет акторам, невзирая на географические расстояния, быть близкими друг к другу. Эта форма близости учитывает достижения теории организаций и теории отраслевых рынков. По мнению адептов школы близости, в разных локализованных системах складывается свое сочетание географической и организационной близостей [13]. Существует определенная зависимость географической близости от близости организационной. С одной стороны, как отмечает один из основателей рассматриваемой концепции А. Торр, строительство транспортной инфраструктуры приведет к сближению двух местностей, а значит, – к изменениям в характеристиках географической близости. С другой

чительное) внимание уделяется англоязычной научной литературе, это направление не получило широкой известности. Вместе с тем, исследования, проводимые в ее рамках, важны для понимания как процессов, связанных с институционализацией LG, так и для понимания более общих вопросов, связанных с пространственным развитием.

стороны, организационная близость постоянно испытывает воздействие со стороны пространственных факторов социально-экономического развития. Любая группа акторов, объединенная по какому-либо признаку, всегда будет связана с территорией, на которой она возникла; а на территории какого-либо технополиса или технопарка (географическая близость) формируются объединения акторов-инноваторов (организационная близость). Все это говорит о взаимосвязанности и взаимодополняемости двух типов близости [14].

Что касается институциональной близости, то ее предпосылкой является наличие совокупности институтов, более или менее формализованных норм, объединяющих всех субъектов конкретного сообщества на основе общего интереса. Важную роль здесь играют не только системы представительных органов власти, но и неформальные институты.

Согласно представленной школе, смешанная близость, объединяющая в себе географическую, организационную и институциональную близости, в современных условиях становится важнейшим фактором пространственного развития [15, р. 5]. Это положение занимает важное место и в теоретической схеме LG.

Остановимся на одной из форм, в которых происходит участие местного сообщества в решении вопросов социально-экономического развития территории.

Инициативное бюджетирование

Одним из институтов, обеспечивающих привлечение и повышение участия населения и бизнеса в определении направлений расходования бюджетных ресурсов, является инициативное (или партисипаторное) бюджетирование¹¹, объединяющее в себе различные практики по решению вопросов местного значения.

История партисипаторного бюджетирования начинается в 1990-х годах. В г. Порту-Алегри (Бразилия) зародилась практика широкого публичного обсуждения насущных городских проблем с привлечением к этому процессу граждан. Полученный опыт очень быстро был включен Всемирным банком в перечень лучших демократических практик и был перенят многими странами Европы и США. На сегодняшний день к партисипаторному бюджетированию относят большую совокупность самых разнообразных практик. В самом общем виде партисипаторный бюджет (ПБ) — это бюджет, сформированный с участием граждан: распределение части бюджета муниципального

¹¹ Партисипаторный – от английского «participate» – принимать участие. Партисипаторный бюджет (ПБ) – бюджет, созданный с участием граждан.

образования осуществляется специально созданной комиссией, которая формируется из горожан и представителей местной администрации. Местное сообщество имеет возможность решать, как и на что будет потрачена определенная часть бюджетных средств.

В целом используемые в современных условиях практики, несмотря на их разнообразие, имеют ряд общих черт.

1. Исходным является инициатива и участие местного сообщества. Именно оно определяет направления, на которые будут потрачены бюджетные средства.

2. В финансировании (а точнее, в софинансировании) проектов, которые были инициированы местным сообществом, одновременно принимают участие население, представители бизнеса и общественных организаций.

3. Предусмотрен контроль со стороны представителей местного сообщества за расходованием средств (бюджетных и привлеченных), которые предназначены для реализации утвержденных проектов.

Мировой опыт показывает, что на сегодняшний день механизмы ПБ используются при реализации самых разнообразных проектов: от благоустройства, уборки мусора, транспорта, спорта до таких инновационных направлений, как городское сельское хозяйство. Значительная доля принадлежит разнообразным социальным проектам, в том числе связанным с обеспечением наиболее нуждающихся слоев населения жильем и разнообразными социальными услугами [16]. Одной из тенденций в последние годы стало привлечение школьников и лицейстов к этому механизму. Здесь на первое место выдвигаются проекты, связанные с климатическими вызовами.

В России подобная практика получила название инициативное бюджетирование (ИБ). Терминологическое различие, в данном случае, никоим образом не влияет на содержание рассматриваемой практики: как и в случае партисипаторного бюджетирования, речь идет о формах, механизмах и возможностях участия населения и местных сообществ в выборе приоритетных проектов финансирования¹².

Инициативное бюджетирование неоднократно было предметом обсуждений на заседаниях комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, что говорит о внимании, которое уделяется этому вопросу. По состоянию на 30.04.2024 в Российской Федерации и ее регионах действуют

¹² Хотя опыт партисипаторного (инициативного) бюджетирования в России имеет не такую уж долгую историю, однако в 2018 г. опыт Республики Саха (Якутия), например, вышел в финал международного конкурса проектов партисипаторного бюджетирования среди 95 стран мира, проводимого международной организацией «International Observatory on Participatory Democracy» (IOPD).

190 нормативно-правовых актов, регулирующих рассматриваемые механизмы. Наблюдается и численный рост количества проектов ИБ. Так, если в 2016 г. их количество составляло 8732, в 2022 г. – 29371, то в 2023 г. оно достигло 33640 проектов. За последний год объем средств федерального бюджета в финансировании практик ИБ увеличился на 3,86 млрд руб. и в 2023 г. составил 23,64% от общей стоимости проектов (13,82 млрд руб.). А вклад муниципальных бюджетов увеличился значительно больше, составив 13,35 млрд руб., что на 43% превышает показатель 2022 г. [17, с. 18]. Происходит рост и доли бизнеса в финансировании инициативных проектов.

В русле общемировых тенденций наблюдается и увеличение доли проектов школьного и молодежного ИБ. Молодежные проекты реализуются в 29 регионах РФ, а общее их количество с участием школьников приблизилось к 2 тыс. Среди школьных проектов – вопросы модернизации и обустройства школьных кабинетов, зданий школ, пришкольных территорий и зон отдыха для школьников. О важности рассматриваемой практики участия местных сообществ в пространственном развитии свидетельствует и то, что мероприятия по реализации таких проектов были включены в Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления от 4 июня 2023 г. № ПР1111. Если на первых этапах развития ИБ в России основная доля проектов приходилась на сельские территории, то сегодня наметилась тенденция распространения механизмов ИБ как на крупные города (Санкт-Петербург, Череповец, Томск, Тверь, Саратов, Нарьян-Маре), так и на менее крупные (Братск, Кирово-Чепецк, Обнинск, Минусинск, Бугуруслан, Новоуральск и др.).

Анализ практики ИБ в России показывает, что ее использование является важным элементом в системе факторов повышения эффективности пространственного развития и развития местного самоуправления.

Не случайно в 2020 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была внесена ст. 26.1, посвященная инициативным проектам, где прописан механизм разработки, внесения на обсуждение, принятия и реализации подобных проектов¹³.

¹³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 20.06.2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=366681#l2>

В целом на сегодняшний день существует множество конкретных практик ИБ. Однако отсутствие соответствующего федерального закона, определяющего его сущность, механизмы и формы реализации, безусловно, ограничивает возможности его распространения и воздействия на пространственное развитие России. В настоящее время есть лишь методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, разработанные Министерством финансов Российской Федерации, в редакции 2023 г.¹⁴

В этом отношении регионы взяли на себя инициативу. В некоторых из них приняты соответствующие законы. Так, на 2023 г. в стране действовали 19 региональных законов об ИБ. В ряде субъектов (Республика Коми, Чувашская Республика, Красноярский край, Липецкая область, Тамбовская область) внесены соответствующие изменения в законы о местном самоуправлении. На муниципальном же уровне принимаются положения об инициативном бюджетировании. Показательным является и то, что практика инициативного бюджетирования сегодня все больше отражается в принимаемых стратегиях (региональных и муниципальных).

Безусловно, потребность в соответствующем законе, с учетом накопленного опыта, уже давно назрела. Следует проработать и вопрос об интегрировании механизмов ИБ, с одной стороны, и практики территориального стратегического планирования, с другой. Пока что эти два важных для пространственного развития института совершенствуются (и осмысливаются) во многом обособленно. Показателем этого является то, что, например, на сайте Ресурсного центра по стратегическому планированию нами было обнаружено всего две публикации, посвященные ИБ¹⁵.

Значимость инициативного бюджетирования определяется не только тем, что оно создает условия для учета мнения и интересов местных сообществ. Его распространение имеет и ряд своеобразных побочных эффектов. Так, успешная реализация проектов, связанных с ростом качества городской среды, расширением возможностей удовлетворения повседневных потребностей, повышает доверие к существующим институтам, формируя своеобразную «налоговую цивилизованность». На фоне того, что политические выборы сегодня привлекают все меньшее внимание (особенно среди молодежи), наблюдается рост активности граждан при выборе проектов инициативного бюд-

¹⁴ Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации (в ред. от 05.12.2023). https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/proactive_bud?id_65=305101

¹⁵ Сайт Ресурсного центра по стратегическому планированию. <https://stratplan.ru>

жетирования [18]. Кроме того, использование различных практик ИБ является косвенным фактором повышения уровня образования, бюджетной грамотности, а в результате – и уровня культуры населения, в том числе гражданской. Все эти тенденции, безусловно, будут способствовать решению задач пространственного развития России, обеспечения ее экономической безопасности.

Заключение

В статье мы остановились лишь на некоторых аспектах формирования современной системы муниципального управления, основанной на новых подходах и новом понимании публичной власти. Проблема эта многогранна и требует серьезных исследований как теоретико-методологического характера, так и прикладных.

Как уже отмечалось, концепция LG не только позволяет сформировать новое видение системы современного государственного (публичного) управления, но и выделить ключевые тренды, внимание к которым позволит углубить практическую реализацию этой концепции. Так, использование концепции LG в исследованиях проблем муниципального управления и пространственного развития в целом позволяет рассматривать пространственное развитие как сложную систему, где выделяется несколько уровней, связи между которыми не являются предзаданными. Первый уровень – это муниципальные образования, с законодательно установленными и финансово обеспеченными полномочиями. Второй уровень – межрегиональные и межмуниципальные образования¹⁶. Третий уровень – неформальные институты, к которым относятся такие формы, как конференции, форумы. В их рамках локальные власти совместно с общественностью ставят на обсуждение и решают проблемы локального развития.

Институционализация и учет выделенных уровней, как показывает мировой опыт, создает качественно новую ситуацию в сфере публичного управления. Административные границы отдельных территорий перестают быть единственным критерием для исследований как местного самоуправления, так и локального и муниципального развития. А органы публичной власти (в данном случае – муниципальной) перестают быть единственными определителями направлений расходования средств местных бюджетов и определения направлений развития

¹⁶ К сожалению, вопрос о межмуниципальном сотрудничестве по причине ограниченности объема не был нами рассмотрен в настоящей статье. Однако его развитие сегодня является важнейшим фактором, обеспечивающим новое качество публичного управления, институционализации местных сообществ и пространственного развития России.

территории. Территория муниципального образования сегодня все больше становится местом пересечения сетей (физических и человеческих, формальных или неформальных), стратегий и взаимозависимостей между связанными друг с другом социально-экономическими субъектами.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Kooiman J.* «Findings, Speculations and Recommendations», dans J. Kooiman (dir). *Modern Governance*. London. Sage. 1993.
2. *Полтерович В.М.* Кризис институтов политической конкуренции, интернет и коллаборативная демократия // *Вопросы экономики*. 2021. № 1. С. 52–72. DOI: 10.32609/0042-8736-2021-1-52-72.
3. *Одинцова А.В.* Пространственная экономика в работах представителей французской школы регуляции // *Пространственная экономика*. 2011. № 3. С. 56–70. EDN: OIMPMN.
4. *Одинцова А.В.* Местное самоуправление как институт развития // *Федерализм*. 2015. № 2. С. 87–100. DOI: 10.21686/2073-1051-2-87-100.
5. *Яковлева С.И.* Пространственные модели в стратегиях социально-экономического развития регионов России // *Псковский регионологический журнал*. 2014. № 17. С. 3–16. EDN: SJENCJ.
6. *Ореховский П.А.* «Дух места» и роль территориальной самоидентификации элиты в социально-экономическом развитии городов // *Южно-Российский Форум*. 2013. № 2 (7). С. 82–101. EDN: RTQHBT.
7. *Дискуссионный клуб на тему: «Подходы к оценке муниципальных стратегий»* // Сайт Института экономики города. 29.10.2019. <https://urbaneconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/diskussionnyy-klub-na-temu-podhody-k-ocenke-municipalnyh> (дата обращения: 11.05.2024).
8. *Косенкова М.* Гражданские сообщества в муниципалитетах хотят закрепить законом // *Парламентская газета*. 28.10.2022. <https://www.pnp.ru/top/grazhdanskie-soobshhestva-v-municipalitetakh-khotyat-zakrepit-zakonom.html> (дата обращения: 20.08.2024).
9. *Hillery G.A. (Jr.)*. Definitions of Community: Area of Agreement // *Rural Sociology*. 1955. Vol. 20 (June). No. 2. Pp. 111–123.
10. *Джекобс Дж.* Смерть и жизнь больших американских городов. М.: Новое издательство. 2011.
11. *Одинцова А.В.* Местное сообщество: проблема институционализации // *Вопросы теоретической экономики*. 2023. № 2. С. 52–63. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_2_52_63.
12. *Pesqueur B.* Le tournant territorial de l'économie globale. Espaces et sociétés. 2006. No. 124–125/2–3. Pp. 5–6. <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/publications>
13. *Torre A.* On the Role Played by Temporary Geographical Proximity in Knowledge Transmission // *Regional Studies*. 2008. Vol. 42. No. 6. Pp. 869–889.
14. *Torre A.* Jalons pour une analyse dynamique des Proximités // *Revue d'économie régionale et urbaine*. 2010. No. 3. P. 417. <https://shs.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2010-3-page-409?lang=fr#s2n2>

15. Pecqueur B., Ternaux P. Mondialisation, restructuration et gouvernance territoriale // Géographie, économie, société. 2005. No. 7.
16. Le Budget participative: le pouvoir aux parisiennes // P. Dossier de presse. 2018. 2 octobre. <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/БР2018-DossierDePresse.pdf>
17. Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Министерство финансов Российской Федерации. 2024.
18. A New-York, le budget participative renouvelle la participation démocratique. <http://lesbudgetsparticipatifs.fr/a-new-york-le-budget-participatif-renouvelle-la-participation-democratique/>

REFERENCES

1. Kooiman J. Findings, Speculations and Recommendations, dans J. Kooiman (dir). Modern Governance. London. Sage. 1993. (In Russ.).
2. Polterovich V.M. The crisis of institutions of political competition, the Internet and collaborative democracy // Voprosy Ekonomiki. 2021. No. 1. Pp. 52–72. DOI: 10.32609/0042-8736-2021-1-52-72. (In Russ.).
3. Odintsova A.V. Spatial economics in the works of representatives of the French school of regulation // Spatial Economics. 2011. No. 3. Pp. 56–70. EDN: OIMPMN. (In Russ.).
4. Odintsova A.V. Local self-government as an institution of development // Federalism. 2015. No. 2. Pp. 87–100. DOI: 10.21686/2073-1051-2015-2-87-100. (In Russ.).
5. Yakovleva S.I. Spatial models in strategies of socio-economic development of Russian regions // Pskov Regionological Journal. 2014. No. 17. Pp. 3–16. EDN: SJEHJC. (In Russ.).
6. Orekhovskiy P.A. «The spirit of place» and the role of the territorial self-identification of the elite in the socio-economic development of cities // South Russian Forum. 2013. No. 2 (7). Pp. 82–101. EDN: RTQHBT. (In Russ.).
7. Discussion club on the topic: “Approaches to the assessment of municipal strategies” // Website of the Institute of Urban Economics. 29.10.2019. <https://urbaneconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/diskussionnyy-klub-na-temu-podhody-k-ocenke-municipalnyh> (accessed: 05.11.2024). (In Russ.).
8. Kosenkova M. Civil communities in municipalities want to be consolidated by law // The Parliamentary newspaper. 28.10.2022. <https://www.pnp.ru/top/grazhdanskie-soobshhestva-v-municipalitetakh-khotyat-zakreplit-zakonom.html> (accessed: 08.20.2024).
9. Hillery G.A. (Jr.) (1955). Definitions of Community: Area of Agreement // Rural Sociology. Vol. 20 (June). No. 2. Pp. 111–123.
10. Jacobs J. Death and life of big American cities. M.: New Publishing house. 2011.
11. Odintsova A.V. Local community: the problem of institutionalization // Questions of theoretical economics. 2023. No. 2. Pp. 52–63. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2023_2_52_63. (In Russ.).
12. Pecqueur B. Le tournant territorial de l'économie globale. Espaces et sociétés. 2006. No. 124–125/2–3. Pp. 5–6. <http://iga.ujf-grenoble.fr/territoires/publications>
13. Torre A., 2008. On the Role Played by Temporary Geographical Proximity in Knowledge Transmission // Regional Studies. Vol. 42. No. 6. Pp. 869–889.

14. Torre A. Jalons pour une analyse dynamique des Proximités // Revue d'économie régionale et urbaine. 2010. № 3. P. 417. <https://shs.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2010-3-page-409?lang=fr#s2n2>
15. Pecqueur B., Ternaux P. Mondialisation, restructuration et gouvernance territoriale // Géographie, économie, société. 2005. No. 7.
16. Le Budget participative: le pouvoir aux parisiennes // P. Dossier de presse. 2018. 2 octobre. <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/BP2018-DossierDePresse.pdf>
17. Report on the best practices in the development of initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation and municipalities. The Ministry of Finance of the Russian Federation. 2024.
18. A New-York, le budget participative renouvelle la participation démocratique. <http://lesbudgetsparticipatifs.fr/a-new-york-le-budget-participatif-renouvelle-la-participation-democratique/>

Дата поступления рукописи: 10.09.2024 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Одинцова Александра Владимировна – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
ORCID: 0000-0003-3569-1000
aleksod@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Alexandra V. Odintsova – Dr. Sci. (Econ.), Leading Researcher of the Center for Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0003-3569-1000
aleksod@yandex.ru

PROBLEMS OF IMPLEMENTING LOCAL GOVERNANCE CONCEPT IN RUSSIA

One of the key issues of spatial development at the present stage is to ensure the balanced development of Russian territories. The article examines current problems of municipal development in the Russian Federation taking into account the principles laid down in the concept of local governance as one of the components of the modern public authority system. The history and meaningful analysis of the concept are given, the key problems are identified, on the solution of which, in accordance with this concept, the implementation of the goals of the spatial policy of our country largely depends. Based on the use of stakeholder concepts and institutional proximity, the practice of municipal strategizing is evaluated.

Keywords: *institutional proximity, local government, municipal formation, spatial development, local governance concept.*

JEL: R50, O29.