

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

А.В. Одинцова

д.э.н., в.н.с., Институт экономики РАН, Москва

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЛОКАЛЬНЫЙ ИНТЕРЕС КАК ФАКТОР СОВРЕМЕННОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье анализируются современные тенденции социально-экономического развития, связанные с утратой государством безусловной монополии на выражение общественного интереса. Изначальное содержание понятия общественного интереса, заложенное в концепции якобинцев, и которое отражало реалии централизованных государств, предполагало отсутствие промежуточных звеньев между гражданами и государством. В этих рамках государство является единственным выразителем общественного интереса. Реформы по децентрализации территориального управления, расширение полномочий местного самоуправления, расширение возможностей граждан определять направленность развития местных сообществ и участвовать в управлении местными делами – все эти процессы, начавшиеся в последней трети XX в., позволяют говорить о появлении локального общественного интереса. На основе анализа прежде всего зарубежного опыта, показано, что этот общественный локальный интерес сегодня все больше определяет деятельность местных органов управления. Об этом говорит, в частности, инкорпорирование принципов устойчивого развития в стратегии муниципальных образований. Заметные продвижения в этом направлении наблюдаются и в Российской Федерации. Достаточно сослаться на развитие практики стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований, инициативное бюджетирование, получившее развитие во многих регионах страны. Вместе с тем как в практике муниципального развития, так и в существующих нормативно-законодательных документах имеется еще много пробелов, сдерживающих формирование общественного локального интереса, а значит и превращение его в реальный фактор социально-экономического развития страны в целом. С этих позиций дана оценка практики муниципального стратегирования, инициативного бюджетирования, а также содержания Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Ключевые слова: *местное самоуправление, местное сообщество, местный локальный интерес, общественный интерес, пространственное развитие.*

JEL: B40, O20, R50.

DOI: 10.24411/2587-7666-2020-10109

Общественный интерес: ассоциации и утрата монополии государства на его выражение

Поправки в Конституцию, заявленные в январе текущего года, дали новый импульс дискуссиям по всей совокупности вопросов, так или иначе касающихся вопросов государственного устройства. Помимо чисто практических вопросов, связанных с формированием верхних этажей российской государственной власти; помимо вопросов, касающихся включения местного самоуправления в систему публичной власти, есть более общие вопросы, которые, хотя и не находятся сегодня в центре обсуждения, однако, именно они, на наш взгляд, представляют тот теоретический базис, трактовка основных понятий которого во многом связана с сутью проводимых преобразований. Возможно, именно их нерешенность привела к двойственности трактовок и оценки принятого в свое время Конституционного положения об отделении местного самоуправления от системы органов государственной власти.

Традиционно, при рассмотрении теоретических вопросов государства, важное значение имеет проблематика, касающаяся взаимоотношения составных частей системы «государство – общество – общественный интерес». Как понимать общественный интерес? В каком отношении он находится с государством? В целом общественный интерес традиционно рассматривался в качестве составной части отмеченной триады. Общий интерес идентифицировался с интересом общественным, единственным представителем и определенным гарантом которого являлось государство.

Подобное понимание общего интереса в качестве краеугольного камня публичного права или «общей воли» восходит к работам Ж.-Ж. Руссо. «Всякий человек добродетелен, – заявляет Руссо, – когда его частная воля во всем соответствует общей воле» [Руссо, 1968. С. 121]. Противопоставляя общую волю воле частной, Руссо постоянно подчеркивает, что эта общая воля (*la volonté générale*) направлена исключительно на общий интерес, в то время как частная воля, по существу, имеет дело только с частными интересами [Гурвич, 1918. С. 71]. Общая воля присуща каждому гражданину и всегда представляет собой индивидуальную волю, направленную на общее благо. «Нет и не может быть общей воли, господствующей надо мной, которая не была бы в то же время моей личной, индивидуальной волей. Я не могу быть свободным, если кто-либо понуждает мою волю» [Руссо, 1968. С. 170].

Оценивая воззрения Руссо, исследователи Института Пастера отмечают, что общая воля определяется как «сумма различий воли каждого». Иначе говоря, здесь элиминируются частные интересы, которые «взаиморазрушаются» самим фактом своей множественности и гетерогенности в целях сохранения того, что остается: гражданской концепции публичного интереса, или, иначе – общего интереса [*Etude sur la rénovation de l'intérêt general...*, 2013. P. 8].

Сегодня существует множество определений общего интереса. Так, согласно воззрения французского исследователя Ж.-П. Годена, общий интерес представляет собой «совокупность верований, эффективность которой зависит от отношений, которые устанавливаются между легитимацией публичных действий и периодической реструктуризацией интересов» [Gaudin, 1999. P. 55]. По мнению Ле Галэ, общий интерес формируется акторами в данный момент в целях ослабления конфликтов между различными социальными группами и организациями [Le Galès, 2003. P.37].

Существуют и другие традиции понимания общественного интереса. К одной из таких относятся взгляды английского социолога Г.Спенсера, который общественный интерес рассматривал как сумму интересов составляющих общество индивидов. Подробное освещение этого вопроса не входит в тему настоящей статьи. Однако отметим, что в демократических обществах с системой представительной власти традиционно именно государству принадлежала монополия легитимного определения общего интереса. В классическом понимании «государство представляет собой принцип унификации общества, а значит, – оно является единственным источником общего интереса ... оно объединяет, собирает, выявляет то, что рассредоточено, атомизировано, иррационально; оно является катализатором, который трансформирует социальные противоречия в коллективный проект» [Chevalier, 1978].

Таким образом, в определенном смысле, этот общий (общественный) интерес долгое время представлял собой политическую, юридическую и идеологическую конструкцию, основным предназначением которой было выявление некоего цементирующего социально-экономическую ткань общества начала.

В результате легитимность государственного вмешательства традиционно обосновывалась ссылками на «общий интерес», монополия на выражение которого принадлежала государству. Классическое государственное регулирование основывалось на признании специфических функций, которые присущи государственной власти, далеко не сводящи-

еся к чисто политическим задачам обеспечения государственности: для удовлетворения общего интереса (который определяется как общая воля, возвышающаяся над интересами частных лиц) государство мобилизует систему институтов в рамках государственного сектора. Понятие общественного интереса в том виде, в каком оно было задумано в концепции якобинцев, централизованного государства и демократии предполагает отсутствие промежуточных звеньев между гражданами и государством. В этих рамках государство является гарантом общего интереса.

Однако подобное представление, сформированное либеральными философами прошлого, не вполне адекватно отражают сегодняшние реалии. Новые механизмы регуляции сформировали гибридный сектор, соединяющий публичных и частных акторов.

По мере усложнения институциональной архитектуры общества стали появляться другие подходы к легитимности власти, отдающие приоритет принципам участия. Этот подход позволяет иначе посмотреть на монополию государства в определении общего интереса. Здесь носителями общего интереса помимо государства становятся институты гражданского общества, различные ассоциации (в широком смысле этого слова), основанные на принципах представительства и участия. Именно они начинают рассматриваться в качестве цементирующего фактора и вектора новых парадигм общественного действия [Etude sur la rénovation de l'intérêt general..., 2013. P. 9].

В какой-то степени этот вопрос поднимал Ю. Хабермас на примере обширного исторического материала, выделивший основные направления структурных изменений публичной сферы [Хабермас, 2016]. В его работах предпринята попытка разработать принципы рационализации политики, инклюзивности, толерантности и публичного диалога [Юдин, 2016. С. 123]. По его мнению, «то, что сегодня называется гражданским обществом не включает более ... основанную на принципах частного права экономику, регулируемую рынками труда или рынками капиталов и благ. Напротив, его институциональное ядро формируется негосударственными и неэкономическими, основанными на добровольных началах объединениями и ассоциациями, которые связывают все коммуникационные структуры публичного пространства в понятие общества. Таким образом, ядро гражданского общества формирует ассоциативное пространство, которое институционализирует в рамках организованного публичного пространства обсуждения, целью которых является решение проблем, связанных с общим интересом».

Таким образом, на смену монополизации вопросов общественного интереса государством (а также органами территориального управления) приходит система, основанная на признании различных, в какой-то степени гибридных, институциональных форм, которые приняли отношения между государством и гражданским обществом. На теоретическом уровне это нашло отражение в различных концепциях, рассматривающих в качестве важнейшего фактора институционального дизайна таких понятий, как взаимодействие, сотрудничество, консенсус, компромисс. Именно в результате компромисса между различными, подчас гетерогенными и, возможно, антагонистическими интересами и формируется, согласно данному подходу, общий интерес, где государству подчас отведена минимальная роль. В качестве примера таких подходов можно привести французскую школу конвенций (L. Boltanski, L. Thévenot) и школу регуляции (R. Boyer, M. Aglietta). Оба подхода, несмотря на имеющиеся различия, исходят из отказа от любой идеализации общего интереса, рассматривая его в качестве социального, интеллектуального и политического, и в какой-то степени динамического конструкта, локализованного и определенного во времени [Boltanski, Thévenot, 1991; Boyer, Saillard, 2002; Aglietta, 1997].

Своеобразным доказательством рассмотренной эволюции стала реконфигурация политического пространства, где гражданское общество (в какой-то мере в противоречии с изначальным содержанием этого понятия) берет на себя через коллективные проекты определенное количество социально-значимой деятельности. Возрастает и роль ассоциа-

тивных акторов в формировании общего интереса. Если раньше различного рода ассоциативные институты призваны были быть выразителями интересов определенных категорий населения, то теперь случаи, когда они становятся носителями интересов всего общества, перестали быть исключительными.

Наиболее показательным примером здесь могут служить различные ассоциации в области защиты природы и окружающей среды. За несколько лет они превратились из простых оппозиционных движений, выражающих протест против тех или иных действий (политики) правительств, в настоящую силу, которая делает предложения, играет существенную роль в реализации (теперь уже государственной) политики охраны окружающей среды. И если ранее многие экологические ассоциации определяли себя прежде всего в качестве сил давления на публичную власть, то сегодня они желают быть скорее силой, высказывающей предложения и ведущей диалог, превращаясь тем самым в скорее конструктивную, нежели оппозиционную силу. Участие ассоциаций востребовано и публичными властями в форме дискуссий, хотя и преимущественно в роли консультантов. Все чаще эти ассоциации действуют не против государства, а вместе с ним. Речь идет не о стратегии конфронтации, а, скорее, о стратегии интеграции, направленной на изменение системы через участие в ней.

Показательным примером эволюции содержания общего интереса являются тенденции, характерные практически для всех стран мирового сообщества и связанные с пространственно-территориальным фактором социально-экономического развития.

Длительное время общественному (общему) интересу, выразителем которого было государство, противопоставлялись частные интересы локальных сообществ. Подобная трактовка была не случайна. В ее основе – сложившаяся система территориального управления, основанная, несмотря на имеющиеся страновые различия, на директивах «сверху». Именно государство до последней трети XX в. определяло принципы и направления развития территорий. Однако в 70–80-е гг. XX в. практически во всех развитых странах прошли волны реформ по децентрализации территориального управления¹. При всем многообразии национальных моделей, которые сложились в разных странах, их направленность сводилась к расширению самостоятельности местных и региональных органов власти, децентрализации управления коллективными благами – в транспортной инфраструктуре, образовании, помощи безработным. На первом этапе реформ наблюдалась передача полномочий, связанных, прежде всего, с комплексным социально-экономическим развитием территорий, впоследствии (на втором их этапе) – с формированием комфортных условий жизни населения.

Расширение самостоятельности локальных сообществ, предоставленная им возможность самим (посредством множества механизмов, некоторые из которых будут упомянуты ниже) определять формы и направленность своего пространственного развития сформировали условия (по крайней мере, там, где эти механизмы стали реально работать) для институционализации нового вида общественного интереса – локального общественного интереса.

Подобный тезис может встретить возражения того плана, что общественный локальный интерес существовал и раньше, коль скоро существовали муниципальные образования, где проживали местные сообщества. Однако превалирование централизованных механизмов пространственного развития, отсутствие самостоятельности в проведении местной социально-экономической политики, преобладание различных форм априорного контроля за функционированием местных органов власти и т.п. институты, не позволяют принять это возражение. Да и о местном самоуправлении в полном смысле этого слова в этих условиях не приходилось говорить.

¹ Их причины и содержание выходят далеко за рамки темы настоящей статьи.

Особенностью любого института местного самоуправления заключается в том, что все они обладают собственной легитимностью. Все они формируются непосредственно населением или же при его участии, осуществляя свою деятельность в рамках закрепленных за ними полномочий.

Общественный локальный интерес и местное социально-экономическое развитие

Итак, реформы по децентрализации территориального управления, расширение полномочий регионов и местного самоуправления привели к ситуации, когда на местном уровне сформировались социально-экономические условия для институционализации нового вида общественного интереса – а именно *общественного локального интереса*. Лет 30 назад само словосочетание «общественный локальный интерес» означало несоединимое. Сегодня же оно используется все чаще как представителями различных уровней территориального управления, так и представителями бизнеса и населения. Анализ показывает, что глубина и конкретные механизмы отношений между местными акторами (фирмами, муниципалитетами, университетами, исследовательскими центрами, профсоюзами, населением и т.д.) непосредственно влияют на конкурентоспособность многих видов экономической деятельности. Так, аналоги итальянских дистриктов существуют в Баден-Вуртенберге в Германии, в некоторых префектурах Японии, в Силиконовой Долине, в т.н. полюсах конкурентоспособности Франции, а также в Индии (Бангалоре), Бразилии или в Западной Африке.

Важнейшей составляющей реформы по децентрализации, помимо расширения полномочий региональных и местных органов, стало развитие и углубление механизмов участия населения, что в итоге привело и к появлению коллективной ответственности граждан за реализацию системы общественных локальных интересов. Более того, можно утверждать, что именно механизмы участия населения, бизнеса и всех заинтересованных лиц (стейкхолдеров) в определении направленности развития территорий, в реализации локальных программ являются тем ключевым фактором, который позволяет говорить об общественном локальном интересе и в результате о реальном местном самоуправлении.

Еще Джефферсон, характеризуя демократию, признавал народ в качестве самого безопасного хранилища власти в последней инстанции и призывал к оставлению у него всех тех полномочий, в осуществлении которых он компетентен [Мутагиров, 2013. С. 274]. Согласно его взглядам, прямая демократия может осуществляться лишь в пределах небольших сообществ, которые в силу этого и являются тем уровнем, от эффективной институционализации которого зависят показатели социально-экономического развития всей страны. Логическим продолжением подобных взглядов в какой-то степени является и принцип субсидиарности, который сегодня является основой распределения функций и полномочий между различными уровнями территориального управления во многих странах.

Остановимся в этой связи на нескольких примерах, иллюстрирующих каким образом практическое признание наличия локального общественного интереса позволяет влиять на эффективность пространственного развития.

Как мы уже отмечали, одной из важнейших компетенций, которая была передана местным органам управления во многих странах, стала политика устройства территории. В результате вместо политики территориального развития, основанной на директивах «сверху», пришло «локальное развитие», основанное на поиске локальных, внутренних факторов экономического развития и направленное на реализацию локального общественного интереса.

Результатом произошедших изменений стало появление различных программных документов по пространственному развитию, устройству территорий сперва на национальном уровне, а затем и на уровне международном, использование (под различными названиями) практики стратегического планирования. Их отличительной чертой стало привлечение к их разработке и реализации местных сообществ.

Все это изменило само понятие территории. Если раньше она выступала в качестве абстрактного пространства и объекта исключительно государственного воздействия (регулируемого), то сегодня она все больше превращается в активную институциональную единицу, имеющую свой собственный потенциал развития, используемый для реализации местного общественного интереса. Из достаточно простых в структурном аспекте анклавов территории превратились в активные производственные системы. В современных условиях территории более не являются аддитивными множествами расположенных на территории экономических агентов [Минакири, Демьяненко, 2010. С. 26]. Речь идет о качественном изменении роли и места территориального (регионального и локального) фактора в источниках современного социально-экономического развития.

В самом общем виде стратегическое планирование представляет собой деятельность местных органов местного самоуправления, а также других заинтересованных акторов по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития территории соответствующего муниципального образования (или их объединения в случае наличия института межмуниципального сотрудничества). Эта деятельность направлена на реализацию локального общественного интереса, решение задач устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований. Важнейшими среди этих задач являются: проблемы социальной адаптации, использования возобновляющихся источников энергии, органического сельского хозяйства. Местные стратегии являются тем уровнем, где невозможно обойти вопросы устойчивого развития, связанные с национальными приоритетами как в том, что касается целеполагания, так и в том, что связано с участием населения в разработке и реализации муниципальной стратегии [*Territoires et Développement durable...*].

Как показывает мировой и отечественный опыт, важнейшей составляющей в формировании общественного локального интереса в процессе стратегического планирования является обеспечение условий для участия населения, представителей бизнеса и всех заинтересованных сторон в разработке и реализации стратегий социально-экономического развития, а также в бюджетном процессе. Именно степень и механизмы участия всех т.н. стейкхолдеров (как физических, так и юридических лиц, заинтересованных и причастных к локальному развитию) становятся предпосылкой эффективного пространственного развития, перехода от традиционного планирования развития муниципалитетов, основанного на разрабатываемых по преимуществу местными властями программам, к планированию стратегическому, требующему не только разработки долгосрочных стратегий, но и вовлечения большого числа субъектов в процесс их разработки и реализации.

Оценивая с этих позиций ситуацию в России, следует отметить, что первые муниципальные стратегии разрабатывались в значительной степени кулуарно, а население к этому процессу, по сути, не привлекалось (в лучшем случае, населению предоставлялось возможность вносить небольшие изменения в текст уже разработанных стратегий). Сегодня ситуация меняется: все большее число муниципалитетов используют активные формы взаимодействия публичной власти с населением и бизнесом, обеспечивая тем самым условия для институционализации общественного локального интереса.

Одним из последних примеров здесь может служить разработка Стратегии пространственного развития г. Ижевска. Предполагается, что процесс по ее разработке будет максимально открытым при активном участии городского сообщества в целях достижения необходимого консенсуса для всех составляющих сообщества: горожан, власти и бизнеса.

По словам управляющего партнера компании «Новая земля» И. Курячего, «стратегия должна стать делом общественного договора между горожанами, властью, бизнесом» [В Ижевске приступили к созданию ..., 2019].

Формированию общественного локального интереса способствуют и механизмы инициативного (партисипаторного) бюджетирования. Названный институт во всем мире рассматривается в качестве важнейшего механизма формирования общественного локального интереса, предпосылки повышения участия населения и бизнеса в определении направлений расходования бюджетных ресурсов.

Инициативное бюджетирование (далее – ИП) включает в себя совокупность разнообразных практик, связанных с решением вопросов местного значения. Отличительными особенностями всех этих практик является, во-первых, инициатива населения, которое и определяет направления расходования бюджетных средств, исходя из общесивенного локального интереса. Во-вторых, софинансирование населением, бизнесом и организациями принимаемых по инициативе граждан проектов. В-третьих, осуществление контроля со стороны граждан за расходованием средств.

Подобные механизмы сегодня используются под различными названиями во всем мире². По данным Всемирного банка, с 2000 г. в мире запущено более 1500 проектов партисипаторного бюджетирования [Hidalgo, 2014].

Впервые о партисипаторном бюджетировании заговорили в начале 1990-х гг. под влиянием опыта города Порту-Алегри в Бразилии, который был нацелен на использование практики публичного обсуждения городских проблем и повышение степени активности граждан в реализации местных интересов. Всемирный банк отнес опыт Бразилии к разряду лучших демократических практик. Затем этот опыт был взят на вооружение другими странами – вначале государствами Латинской Америки, а затем и Европы, и США.

Институт ПБ используется сегодня для решения множественных проблем локального характера. И в целом они обусловлены конкретными историческими и социально-экономическими условиями локального сообщества. Если для Бразилии на первом месте стояли такие проблемы, как обеспечение первичных потребностей населения, борьба с коррупцией, обеспечение прозрачности бюджетного процесса, то для западных стран приоритетами стали вопросы, связанные с благоустройством городского и сельского пространства, парки, экология и т.п.

В целом в последние годы во многих городах и столицах мира (Мадрид, Сеул, Дели, Тайбэй, Богота, Нью-Йорк, Париж) в рамках механизмов ПБ реализуются не только проекты традиционного типа, связанные с благоустройством, но и более радикальные проекты. Речь, в частности, идет о проектах по развитию городского сельского хозяйства, развиваемого иногда на крышах домов, проектах в области искусства и культуры, а также социальных проектах, имеющих целью предоставление пристойного жилья нуждающимся [Le Budget participative..., 2018].

В целом доля населения, участвующая в проектах ПБ, ежегодно растет. В 2018 г. в столице Франции, например, эта доля выросла в сравнении с предыдущим годом на 25,5%, составив 210793 жителя столицы [Jeudy, 2019].

Исследователи отмечают парадоксальный факт: сегодня выборы привлекают все меньше голосующих. Граждане, в частности молодежь, все чаще игнорирует традиционные механизмы участия. Механизмы же ПБ дают населению новые возможности выявления общественного локального интереса, определения направлений пространственного развития, тем самым создавая основу для новых форм демократии [Budget participative en France

² Так, во многих странах в данном случае используется термин «партисипаторный бюджет». В России практика инициативного бюджетирования реализуется в многочисленных формах: «Народный бюджет», «Твой бюджет», «Я планирую бюджет», «Мы планируем бюджет вместе», «Решаем вместе», «Народные инициативы» и др.

en 2017..., 2017]. Анализ динамики показателей доли населения, участвующих в голосовании за проекты ПБ, показывает, что эта доля сегодня во многих случаях превышает долю граждан, участвующих в муниципальных выборах. Особенно это касается населения с низкими доходами.

Так, в США еще в 2013 г. 39% голосов было отдано за проекты ПБ лицами с низкими доходами (ниже 35 тыс. долл. в год), в то время как в тот же год в местных выборах участвовало лишь 21% этой категории населения. Та же закономерность наблюдается и среди молодежи моложе 24 лет: здесь доля участвующих составила, соответственно, 4 и 7%. Прослеживается и тенденция роста доли участвующих в голосовании за ПБ среди иностранцев, молодежи, и маргинальных слоев населения [A New-York ..., 2016].

В России, на сегодняшний день опыт в такого рода проектах имеют более 50 регионов.

В Указе Президента РФ об основах государственной политики регионального развития от 16 января 2017 г. указывается, что одной из целей этой политики выступает максимальное привлечение населения к решению региональных и местных задач. Здесь же говорится о необходимости дополнительных механизмов привлечения граждан Российской Федерации к участию в государственном и муниципальном управлении, повышения их гражданской ответственности при решении вопросов социально-экономического и политического развития территорий.

В 2019 г. инициативное бюджетирование включено в госпрограмму Минфина России «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Государственная программа ..., 2018].

Названная госпрограмма содержит следующие основные мероприятия:

- ▶ создание нормативной правовой базы регулирования практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации;
- ▶ создание институциональной инфраструктуры для развития инициативного бюджетирования на региональном и муниципальном уровнях;
- ▶ сопровождение, регулирование и обеспечение информационной поддержки процесса развития инициативного бюджетирования;
- ▶ мониторинг и оценку развития программ и практик инициативного бюджетирования.

Госпрограмма направлена на повышение информированности населения о возможностях участвовать в определении и выборе направлений расходования бюджетных средств, в последующем контроле за реализацией отобранных проектов; повышение востребованности информации о формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Несмотря на непродолжительную историю развития практики ИБ в России, оно уже заняло достаточно прочное место в институциональной системе нашей страны³.

В 2017 г. в 57 субъектах Федерации на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд руб. При этом расходы бюджетов регионов составили 7,7 млрд руб. (2016 г. – 5,1 млрд руб.), софинансирование населением и бизнесом – 1,1 млрд руб. (2016 г. – 0,7 млрд руб.). Общее количество проектов (включая те, реализация которых была продолжена в 2018 г.) достигло 15 942 единиц [Доклад о лучшей практике ..., 2018, С. 5].

На сегодняшний день механизмы инициативного бюджетирования применяются главным образом на региональном уровне. Однако и на уровне муниципальном эти механизмы все больше привлекают к себе внимание как со стороны органов местного само-

³ По оценке НИФИ Минфина России, в 2018 г. в процесс развития инициативного бюджетирования было вовлечено уже более 50 субъектов Российской Федерации (в 2017 г. – 43, в 2016 г. – 27) [Доклад о лучшей практике ... 2018. С. 4].

управления, так и со стороны населения. Так, на территории Соснового Бора Ленинградской области реализуется Проект «Я планирую бюджет». Во многих муниципальных образованиях (как городских, так и сельских) сегодня уже приняты программы и созданы комиссии по проведению конкурсного отбора инициативных проектов населения в сфере развития общественной инфраструктуры. Речь, прежде всего, идет о таких проектах, как строительство детских и спортивных площадок, благоустройство населенных пунктов, ремонт и усовершенствование уличного освещения и т.п.

Анализ существующего опыта инициативного бюджетирования показывает, что данный институт является важным фактором выявления и реализации общественного локального интереса. Его использование в качестве одной из составляющих практики стратегического планирования может стать важнейшим фактором пространственного развития России [Одинцова, 2019].

Вместо заключения

Весь процесс многоэтапного реформирования местного самоуправления в России, расширение полномочий муниципалитетов в решении местных проблем, возможностей муниципально-частного партнерства, наконец, развитие практики инициативного бюджетирования, – все эти процессы объективно работают на институционализацию общественного локального интереса, повышение роли муниципалитетов и проживающего на их территории населения в обеспечении эффективной пространственной структуры экономики России.

Вместе с тем, несмотря на существующие позитивные подвижки в плане формирования общественного локального интереса в России, в целом говорить о каких-то принципиальных институциональных трансформациях в этом отношении пока рано.

Для иллюстрации нашего положения остановимся на трех моментах.

Первый касается перехода к стратегическому планированию на всех уровнях территориальной структуры страны. Принятие Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» было встречено с большим энтузиазмом. Казалось бы, данная новация, вернув уважение к институту планирования, притом долгосрочному, в качестве важнейшего механизма управления социально-экономическим развитием должна была в корне изменить ситуацию. Однако сразу же встал целый комплекс вопросов, важнейший среди которых (в контексте рассматриваемой проблематики формирования общественного локального интереса), на наш взгляд, заключается в следующем: что должна представлять собой стратегия муниципального образования? Это – полностью самостоятельный документ, основанный на специфических особенностях и проблемах конкретного муниципалитета, в основе которого лежит сформированный общественный локальный интерес и (в идеале) учитывающий возможные изменения внешних условий, в т.ч. и регионального и федерального законодательства, которое для муниципалитетов представляет во многом внешний фактор развития? Или – муниципальная стратегия представляет собой всего лишь проекцию региональных стратегий социально-экономического развития?

Анализ сложившейся практики стратегирования указывает, что возобладал второй из выделенных вариантов.

Полагаем, что единые рецепты и процедуры стратегического планирования (кроме тех, которые указаны в бюджетном законодательстве) неэффективны. Необходимо законодательно закрепить и методически обеспечить как большее разнообразие форм организации местного самоуправления, так и, соответственно, методов стратегирования, в т.ч. для «специфических» типов муниципальных образований. При этом разнообразие это не следует доводить до крайности, иначе оно может стать препятствием для согласования региональных и муниципальных стратегий, реализации межмуниципальных программ

и иных форм межмуниципального сотрудничества, при решении задач территориального планирования в субъекте Федерации и пр. Определенный шаг в этом направлении реализован в принятой Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Так, состав мероприятий долгосрочных планов социально-экономического развития городов предполагается дифференцировать в зависимости от наличия особого статуса (монопрофильное муниципальное образование (моногород), наукоград, историческое поселение), численности населения и роли города в системе расселения.

Второй момент связан с принятием Стратегии пространственного развития Российской Федерации (СПР). Как следует из ее текста, она направлена на обеспечение скоординированных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов естественных монополий по реализации приоритетов пространственного развития Российской Федерации. Данное положение, безусловно, правильное. Однако скоординированность предполагает двустороннее «движение инициатив», четких механизмов взаимодействия. Однако в Стратегии эта скоординированность трактуется как-то однобоко. Так, в ней рекомендовано органам местного самоуправления руководствоваться положениями СПР при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Возможно, предполагается, что муниципалитеты наделены широкими полномочиями по разработке предложений по определению основных направлений пространственного развития в части, касающейся интересов населения, проживающего в этих муниципальных образованиях? Однако, этот вопрос в тексте Стратегии не отражен. Вообще, вопрос привлечения населения и представителей бизнеса к разработке документов, связанных с пространственным развитием страны никак в Стратегии не поднимается.

Принятие Стратегии говорит о том, что пространственное развитие представляет собой один из приоритетов государственной региональной политики, однако ориентация преимущественно на развитие агломераций ставит ряд вопросов, касающихся будущего городов и населенных пунктов, не входящих в существующие и планируемые агломерации.

Это позволяет многим говорить об определенном противоречии между желанием сократить социально-экономическую дифференциацию различных территорий, с одной стороны, и приоритетом, отдаваемым в качестве точек роста крупным агломерациям. При этом к точкам роста отнесены либо региональные центры, либо другие, но в любом случае крупные поселения, которым и вменяется функция опережающего развития. Однако уже сегодня эти территории являются центрами притяжения населения и экономической деятельности. Все же прочие территории испытывают отток населения и капитала. Не подталкивает ли Стратегия к еще большему углублению этой тенденции?

В какой-то степени существующие проблемы мелких поселений могло бы решить развитие межмуниципального взаимодействия. И здесь мы подходим к третьему важному моменту. Институт межмуниципального сотрудничества во всем мире доказал свою эффективность не только в плане усиления финансовой основы местного самоуправления (что, несомненно, очень важно), но и в плане количественного и качественного расширения пространства формирования общественного локального интереса. В России же этот институт не получил развития. Кстати, о его нереализованном потенциале говорится в СПР. То, что содействует развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества выделено в СПР в качестве важнейшего принципа пространственного развития России, можно всячески приветствовать. Однако далее, в основном тексте о межмуниципальном сотрудничестве говорится только применительно к агломерациям.

Вместе с тем хорошо известно, что значительная часть населения страны проживает в малых и средних городах, поселках городского типа, сельских населенных пунктах вне

городских агломераций. Поэтому вопросы пространственного развития не следует решать, опираясь лишь на агломерации и различные сетевые и кластерные модели. Подобная модель, как отмечают многие исследователи и эксперты, «... приведет к дальнейшему «вымыванию» населения из сельских территорий, так как влияние агломерационных эффектов не может распространяться на всю территорию огромных по площади субъектов федерации» [Бухвальд, Ворошилов, 2018].

Развитие межмуниципального взаимодействия как форма реализации общественного локального интереса для решения насущных проблем населения, сегодня во всем мире показало свою эффективность именно для небольших городов и поселений.

Количество малых и средних городов у нас, по разным данным (формальным и неформальным) – от 800 до 1100. Иначе говоря, почти 90% городов – это малые и средние, в которых проживает более 65% населения страны. А значит, говоря о стратегии пространственного развития, никак нельзя игнорировать проблему малых и средних городов, необходимо искать источники их развития, механизмы включения в пространственную структуру российской экономики.

Внимание к выделенным вопросам, на наш взгляд, может стать важным фактором повышения эффективности пространственного развития России.

ЛИТЕРАТУРА

- Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. (2018). Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 11. № 1. С. 132–147.
- В Ижевске приступили к созданию стратегии пространственного развития города (2019) // Известия Удмуртской Республики. 20.06.2019. izvestiaur.ru/news/view/17394301.html.
- Государственная программа (2018). «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2018 г. № 340. government.ru/rugovclassifier/826/events.
- Гурвич Г.Д. (1918). Руссо и декларация прав. Идея неотъемлемых прав индивида в политической доктрине Руссо. Петроград: Типография Б. М. Вольфа.
- Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях (2018) // Министерство финансов Российской Федерации.
- Минакир П., Демьяненко А. (2010). Пространственная экономика: эволюция подходов и методология // Пространственная экономика. № 2. С. 7–25.
- Мутагиров Д.З. (2013). Джефферсоновская демократия: единство теории и практики // ПОЛИТЭКС. Т. 9. №3. С. 272–290.
- Руссо Ж.-Ж. (1968). Об общественном договоре или принципы политического права // Руссо Ж.-Ж. Трактаты / Пер. с фр. А. Д. Хаютина, В. С. Алексеева-Попова. М.: Наука.
- Одинцова А.В. (2019). Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. № 1. С. 56–71.
- Хабермас Ю. (2016). Структурное изменение публичной сферы: Исследования относительно категории буржуазного общества. М.: Весь мир.
- Юдин Г. Б. (2017). Рецензия на книгу: Хабермас Ю. Структурная трансформация публичной сферы: Исследования относительно категории буржуазного общества // Философия. Журнал Высшей школы экономики. Т. I. № 1. С. 123–133.
- A New-York, le budget participative renouvelle la participation démocratique (2016). janvier. lesbudgetsparticatifs.fr/; lesbudgetsparticatifs.fr/a-new-york-le-budget-participatif-renouvelle-la-participation-democratique/ (In French).
- Aglietta M. (1982). Régulation et crises du capitalisme. Paris, Calman-Lévy, 2e edition (In French).
- Boltanski L., Thévenot L. (1991). De la justification: Les économies de la grandeur. Paris: Gallimard (In French).
- Boyer R., Saillard Y. (Dir.) (2002). *Théorie de la Régulation. L'état des savoirs*. La Découverte. Paris, Nouvelle édition actualisée (In French).
- Budget participative en France en 2017: bilan (2017). Octobre 25. lesbudgetsparticatifs.fr/budgets-participatifs-en-france-en-2017-bilan (In French).
- Le Budget participative: le pouvoir aux parisiens (2018) // P. Dossier de presse. 2 octobre. budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/BP2018-DossierDePresse.pdf. P. 12. (In French).

- Chevalier J. (1978). Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt general. Variation autour de l'idéologie de l'intérêt genera. (In French).
- Etude sur la rénovation de l'intérêt general en France/ Pour une definition évolutive et co-construite de l'intérêt general (2013). // Etude pilotée par Ph.-H. Duteil et A. Vaccaro. P, Institut Pasteur (In French).
- Le Gales P. (2003). Le retour des villes européennes. Paris, Presses de Sciences Po. P. 37.
- Gaudin J.-P. (1999). Gouverner par contrat. Paris, Presses de Sciences Po (In French).
- Hidalgo A..(2014). Le budget participatif, nouvelle tendance des villes du monde // Le monde 03 juillet. www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/07/03/donner-les-cles-du-budget-aux-citoyens-nouvelle-tendance-des-villes-du-monde_4449464_4355770.html (In French).
- P. Jeudy. (2019). Les Parisien.ne.s renforcent l'action pour le climat à travers le Budget Participatif // parisienne du climat. www.apc-paris.com/actualite/parisiennes-renforcent-laction-pour-climat-a-travers-budget-participatif (In French).
- Territoires et Développement durable. Guide des collectivites territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable. T. 2. www.comite21.org/docs/guides/guide_territoire_dev_durable2.pdf (In French).

Одинцова Александра Владимировна

Aleksod@yandex.ru

Alexandra Odintsova

*Dr. Sc. (Econ.), Leading Scientific Researcher, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences Moscow
aleksod@yandex.ru*

GENERAL LOCAL INTEREST AS A FACTOR OF MODERN SPATIAL DEVELOPMENT

Abstract. In the article is analyzes current trends in socio-economic development associated with the loss by the state of a monopoly on the expression of common interest. The initial content of the concept of public interest, embedded in the concept of the Jacobins, which reflected the realities of centralized states, suggested the absence of intermediate links between citizens and the state. Within this framework, the state is the sole exponent of common interest.

Reforms on the decentralization of territorial administration, the expansion of the powers of local self-government, the empowerment of citizens to determine the direction of development of local communities and participate in the management of local affairs – all these processes that began in the last third of the twentieth century make it possible to talk about the emergence of local common interest. It is shown that this common local interest today increasingly determines the activities of local governments. This resume based on the analysis, first of all, of foreign experience. This is evidenced, in particular, by incorporating the principles of sustainable development in the strategy of municipalities.

Significant progress in this direction is also observed in the Russian Federation. The development of the practice of strategic planning of the socio-economic development of municipalities, proactive budgeting, which has been developed in many regions of the country to refer to it is enough. At the same time, both in the practice of municipal development, and in the existing regulatory and legislative documents, there are still many gaps that hinder the formation of a common local interest, and hence its transformation into a real factor in the socio-economic development of the country as a whole. From these positions, an assessment is given of the practice of municipal planning, proactive budgeting, and also the content of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation.

Key words: *local government, local community, local local interest, public interest, spatial development.*

JEL classification: B40, O20, R50.

REFERENCES

- Bukhval'd Y.M., Voroshilov N.V. (2018). Aktual'nyye voprosy razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy i reformirovaniya instituta mestnogo samoupravleniya [Actual issues of the development of municipalities and reforming the institution of local self-government] // Ekonomicheskiye i sotsial'nyye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz. T. 11. № 1. Pp. 132–147.
- V Izhevskye nachalis' razrabotki strategii prostranstvennogo razvitiya goroda 2019 goda [In Izhevsk, they began to create a strategy for the spatial development of the city] (2019) // Izvestiya Udmurtskoy Respubliki. 20.06.2019. izvestiaur.ru/news/view/17394301.html.
- Gosudarstvennaya programma (2018). «Upravleniye gosudarstvennymi finansami i regulirovaniye finansovykh rynkov» v red. postanovleniya Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 29 marta 2018 g. № 340 [“Public Finance

- Management and Financial Market Regulation”, as amended by Decree of the Government of the Russian Federation of March 29, 2018 No. 340] // <http://government.ru/rugovclassifier/826/events/>
- Gurvich G.D.* (1918). Russo i deklaratsiya prav. Ideya neot"yemlemykh prav individa v ofisial'nykh doktrine Russo [Russo and the declaration of rights. The idea of the inalienable rights of an individual in the political doctrine of Rousseau]. Petrograd: Tipografiya B.M. Vol'fa.
- Doklad o luchshey praktike razvitiya initsiativnogo byudzhetrovaniya v sub"yektakh Rossiyskoy Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniyakh [Report on the best practice of developing initiative budgeting in the subjects of the Russian Federation and municipalities]. (2018) // Ministerstvo finansov Rossiyskoy Federatsii.
- Minakir P. Dem'yanenko A.* (2010). Prostranstvennaya ekonomika: evolyutsiya podkhodov i metodologiya [Spatial economics: evolution of approaches and methodology] // *Prostranstvennaya Ekonomika*. № 2. Pp. 7–25.
- Mutagirov D.Z.* (2013) Dzheffersonovskaya demokratiya: yedinstvo teorii i praktiki [Jefferson's democracy: the unity of theory and practice] // *POLITEKS*. Т 9. №3. Pp. 272–290.
- Russo J.-J.* (1968). Ob obshchestvennom dogovore ili printsipakh prav cheloveka [On the social contract or principles of political law]. // *Russo ZH.-ZH. Traktaty / Per. s fr. A.D. Khayutina, V.S. Alekseyeva-Popova. M.: Nauka.*
- Odintsova A.V.* (2019). Initsiativnoye byudzhetrovaniye v sisteme prostranstvennogo razvitiya [Initiative budgeting in the system of spatial development] // *Federalizm*. № 1. Pp. 56–71.
- Habermas Yu.* (2016). Strukturnoye izmeneniye publichnoy sfery: Issledovaniya otnositel'no kategorii burzhuaznogo obshchestva [Structural change in the public sphere: Studies on the category of bourgeois society]. M.: Ves' mir.
- Yudin G.B.* (2017). Retsenziya na knigu: Khabermas YU. Strukturnaya transformatsiya publichnoy sfery: Issledovaniya otnositel'no kategorii burzhuaznogo obshchestva [Book review: Habermas Yu. Structural transformation of the public sphere: Studies on the category of bourgeois society] // *Filosofiya. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. Т. YA, № 1. Pp. 123-133.
- A New-York, le budget participative renouvelle la participation démocratique (2016) janvier // lesbudgetsparticipatifs.fr // lesbudgetsparticipatifs.fr/a-new-york-le-budget-participatif-renouvelle-la-participation-democratique/ (In French).
- Aglietta M.* (1982). Régulation et crises du capitalisme. Paris: Calman-Lévy, 2e édition (In French).
- Boltanski L., Thévenot L.* (1991) De la justification: Les économies de la grandeur. Paris: Gallimard (In French).
- Boyer R., Saillard Y.* (Dir.) (2002) Théorie de la Régulation. L'état des savoirs. La Découverte. Paris: Nouvelle édition actualisée (In French).
- Budget participative en France en 2017: bilan (2017). Octobre 25. lesbudgetsparticipatifs.fr/budgets-participatifs-en-france-en-2017-bilan (In French).
- Le Budget participative: le pouvoir aux parisiens-ne-s (2018) // P. Dossier de presse. 2 octobre. budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/BP2018-DossierDePresse.pdf. P. 12 (In French).
- Chevalier J.* (1978). Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt general. Variation autour de l'idéologie de l'intérêt genera (In French).
- Etude sur la rénovation de l'intérêt general en France/ Pour une définition évolutive et co-construite de l'intérêt general (2013) // Etude pilotée par Ph.-H. Duteil et A. Vaccaro. Institut Pasteur (In French).
- Le Gales P.* (2003). Le retour des villes européennes. Paris: Presses de Sciences Po. P. 37 (In French).
- Gaudin J.-P.* (1999). Gouverner par contrat. Paris: Presses de Sciences Po. (In French).
- Hidalgo A.* (2014). Le budget participatif, nouvelle tendance des villes du monde // Le monde 03 juillet. www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/07/03/donner-les-cles-du-budget-aux-citoyens-nouvelle-tendance-des-villes-du-monde_4449464_4355770.html (In French).
- P. Jeudy.* (2019). Les Parisiens.ne.s renforcent l'action pour le climat à travers le Budget Participatif // *parisienne du climat* // <https://www.apc-paris.com/actualite/parisiennes-renforcent-laction-pour-climat-a-travers-budget-participatif> (In French).
- Territoires et Développement durable. Guide des collectivités territoriales pour la mise en œuvre d'un développement durable. T. 2. www.comite21.org/docs/guides/guide_territoire_dev_durable2.pdf (In French).