

УДК 316.61

DOI: 10.18413/2408-9338-2017-3-1-26-37

Симонова Е. В.

**ДОВЕРИЕ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАКТИКАХ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ: ХАРАКТЕР ВЗАИМОСВЯЗИ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Тверской государственный технический университет,  
Наб. Аф. Никитина, д. 22, Тверь, 170026, Россия  
*Simonova-E-V@yandex.ru*

**Аннотация.** Статья посвящена анализу взаимосвязи доверия органам местного самоуправления и участия граждан в региональных практиках инициативного бюджетирования. Дан обзор теоретических позиций, связанных с трактовкой сущности и типов доверия в социологической науке. Доверие рассматривается как ключевой фактор, влияющий на функционирование общества, самоуправляющихся местных сообществ, на социально-политическую активность граждан. Практика инициативного бюджетирования трактуется как один из эффективных видов самоуправленческих практик. Представлена подробная характеристика Программы поддержки местных инициатив. Раскрывается ее сущность, условия финансирования, этапы реализации. Исследуется динамика основных параметров Программы за годы ее реализации в Тверском регионе (2013–2016). Рассмотрены позитивные эффекты Программы, одним из которых является рост доверия населения муниципалитетов органам местного самоуправления. Представлены результаты социологических исследований, проведенных в Тверском регионе в течение 2009–2016 гг. (формализованное интервьюирование населения, глубинное интервьюирование экспертов). Показан рост доверия населения региона органам местной власти, начиная с 2013 г. (начало реализации Программы в регионе). Установлен позитивный характер взаимосвязи участия граждан в проектах инициативного бюджетирования и доверия органам местного самоуправления, а также вовлеченности населения в другие самоуправленческие практики (участие в выборах и др.).

**Ключевые слова:** доверие; местное сообщество; органы местного самоуправления; инициативное бюджетирование; Программа поддержки местных инициатив; участие граждан в самоуправлении; формы участия; социальная динамика.

E. V. Simonova

**TRUST TO LOCAL AUTHORITIES AND THE PARTICIPATION OF CITIZENS IN REGIONAL PRACTICES OF INITIATIVE BUDGETING: THE NATURE OF THE RELATIONSHIP (ON THE EXAMPLE OF TVER REGION)**

Tver State Technical University, 22 Af. Nikitin Emb., Tver, 170026, Russia. *Simonova-E-V@yandex.ru*

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of the relationship of trust to local self-government bodies and citizens' participation in regional practices of initiative budgeting. The author gives a review of theoretical positions related to the interpretation of the concept and types of trust in sociological science. Trust is seen as a key factor affecting the functioning of society, self-governing local communities, and the socio-political activity of citizens. The practice of initiative budgeting is interpreted as one of the most effective types of self-management practices. The article presents a detailed description of the Programme of support for local initiatives. The essence, terms of financing, stages of realization of the Programme are revealed. The dynamics of the main parameters of the Programme in Tver region is studied (2013–2016). The positive effects of the Programme are considered. The growth of the trust of the population of municipalities to local self-government bodies is one of these effects. The results of Tver sociological monitoring

of the population (2009-2016), as well as the data of the expert survey (2015) are presented. The growth of the trust of the population of the region to local authorities has been noted starting from 2013 (the launch of the Programme in the region). The positive nature of the relationship between citizens' participation in projects of proactive budgeting and trust to local self-government bodies, as well as the involvement of the population in other self-government practices (participation in elections, etc.) was established.

**Keywords:** trust; local community; local self-government bodies; initiative budgeting; Programme of support for local initiatives; citizens' participation in local self-government; forms of participation; social dynamics.

В настоящее время в условиях политической и экономической нестабильности актуализируется проблема поиска дополнительных ресурсов (экономических, социально-культурных и др.) развития современного российского общества. Так, введение санкционного режима, частые кадровые перестановки в Правительстве РФ, в региональных и муниципальных властных структурах, снижение способности органов государственной власти и местного самоуправления (МСУ) к преодолению различных местных проблем, падение уровня жизни населения и многие другие вопросы требуют для их решения применения не только традиционных подходов, но и поиска инновационных управленческих инструментов. Одним из важнейших источников дополнительных ресурсов решения проблем современных обществ признаются самоуправляющиеся местные сообщества.

Действительно, именно местное сообщество как некоторая объединенная территорией постоянного (или преимущественного) проживания общность социально активных граждан способно к самоорганизации для отстаивания коллективных интересов и решения местных проблем, а как открытая социальная система – к самосохранению, самоуправлению и саморазвитию. Формирование местных сообществ (территориальных, соседских и т.д.) и активизация их членов, вовлечение рядовых граждан в деятельность по решению вопросов местного значения рассматривается сегодня как важнейший инструмент борьбы с бедностью, преодоления социальных неравенств, снижения степени атомизации и эксклюзии индивидов, их пассивного отношения к участию в общественной жизни. Развитое местное сообщество представляет собой субъект управления, способный мобилизовать внутренние ресурсы (в том числе тех категорий граждан, которые обычно воспринимаются сообществом и

системой социального управления в качестве «бремени», – подростков, людей преклонного возраста, лиц с физическими или умственными недостатками, безработных, представителей национальных меньшинств и др.) [14, с. 20-27; 15, с. 101-102].

Формирование, функционирование и развитие местных сообществ, интенсивность участия граждан в решении местных проблем находятся под влиянием различных факторов, в качестве одного из которых может рассматриваться доверие населения муниципальных образований органам власти и МСУ. Ученые вполне справедливо отмечают, что доверие населения к институтам политической системы является необходимым условием не только легитимности существующей в обществе власти, но и важнейшим фактором гражданской самоорганизации, включения человека в деятельность общественных организаций.

Доверие как значимый социокультурный феномен рассматривалось исследователями (начиная от представителей классической социологии) как фундамент любых социальных отношений, без которого не только невозможны какие-либо экономические операции, но и «не могут существовать даже сами общества» [1; 8; 18]. Еще в конце XIX в. Ф. Тённисом отмечалась возможность (при определенных социальных условиях) трансформации доверия из личностного, психологического качества в самостоятельный общественный фактор, оказывающий существенное влияние на функционирование и развитие общества. Подобная позиция была характерна и для Э. Дюркгейма, который акцентировал внимание на характеристике взаимосвязи между феноменами доверия и социальной солидарности [10]. А в современном мире, по мнению Н. Лумана, доверие становится необходимым условием общественного развития в силу возрастания неуверенности людей в будущем, которое связано с увеличением сложности и непрозрачности

современных обществ [16, с. 11]. Высокая активность населения, взаимодействие граждан и власти, эффективное решение местных проблем в настоящее время становятся возможными только при условии, что в местном (территориальном и др.) сообществе существует «хотя бы минимальная степень доверия людей к власти, ее представителям в лице депутатов и чиновников» [13, с. 107].

Б. Барбер определяет доверие как совокупность «социально обоснованных и социально подтвержденных ожиданий в отношении других людей, организаций, учреждений и естественных, моральных и социальных порядков, которые составляют фундаментальное содержание жизни» [8, с. 176]. Ф. Фукуяма демонстрирует представление о «радиусах доверия» (от близких межличностных взаимодействий к более абстрактным ориентациям по отношению к социальным объектам) [20, с. 57]. Большинство современных исследователей предлагает выделять два типа доверия – межличностное и обобщенное (безличное, символическое). Некоторые ученые рассматривают институциональное (общественное) доверие в качестве отдельного вида, понимая под ним доверие индивидов институционализированным связям, социальным институтам и их представителям [1]. Э. Гидденс дифференцирует доверие, выделяя два основных его типа (доверие персонам и доверие абстрактной системе). Однако исследователь подчеркивает особенности доверия к власти и обращает внимание на то, что безличные властные институты на практике ассоциируются с конкретными лицами (представителями власти) [6, с. 101-122]. Поэтому утрата доверия к определенным властным институтам вполне может являться следствием бездействия, аморальности или коррупционности их руководителей (и/или представителей).

Следует отметить, что, с одной стороны, доверие является важнейшим фактором, оказывающим влияние на уровень социально-политической активности жителей муниципальных образований, на участие граждан в делах местных сообществ. Однако, с другой стороны, вовлечение населения в различные самоуправленческие практики, предполагающие эффективность, результативность деятельности, становится, в свою очередь, условием, способствующим росту доверия населения власти и органам МСУ. Одной из подобных социальных

практик является практика инициативного (партиципаторного) бюджетирования, впервые появившаяся в 1989 г. в бразильском городе Порту-Алегри как форма непосредственной демократии, предполагающая участие граждан в бюджетном процессе [4, с. 42]. Сегодня различные варианты подобной практики получили распространение во многих странах мира, в том числе и в России. Сам термин «инициативное бюджетирование» можно трактовать как механизм, позволяющий оперативно выявлять и эффективно решать наиболее острые с точки зрения населения социальные проблемы местного уровня при активном участии самих жителей муниципалитетов на всех этапах реализации проектов [22].

В настоящее время на территории России наиболее масштабной и технологически проработанной практикой инициативного бюджетирования является Программа поддержки местных инициатив (ППМИ). Ее основной целью считается повышение эффективности решения местных проблем (связанных, прежде всего, с развитием общественной инфраструктуры) за счет широкого вовлечения местных сообществ (населения, бизнеса, органов МСУ) в их разрешение, а также мобилизации и повышения эффективности использования финансовых средств, доступных на местном уровне [21].

К 2016 г. практики инициативного бюджетирования получили распространение в 16 субъектах Российской Федерации (в Кировской, Нижегородской, Вологодской, Ярославской, Тверской, Тульской, Ульяновской областях, в Ставропольском и Хабаровском крае, в Республиках Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Саха-Якутия, Коми, Карелия и др.). В текущем году к ним присоединяются ещё 19 регионов. Эксперты отмечают, что общий объём финансирования (бюджетного, спонсорского, гражданского) проектов, инициированных местными сообществами, составит в 2017 г. около 4,5 млрд. рублей.

Тверская область по занимаемой ею территории в 82,2 тыс. км<sup>2</sup> является самой крупной в Центральном федеральном округе (ЦФО). Численность постоянного населения региона на 1 января 2014 г. составила 1325,3 тысячи человек (7 место среди 18 субъектов ЦФО) [19], что в совокупности с большой территорией предопределяет довольно низкую плотность населения, сказывающуюся на

развитии муниципальных образований. Регион включает 351 муниципальное образование (на 01.04.2016 г.), из них: 35 муниципальных районов, 6 городских округов, 2 закрытых административно-территориальных образования (ЗАТО), 43 городских поселения и 265 сельских поселений.

С 2013 г. в Тверском регионе под эгидой регионального Министерства финансов и при активном участии Ассоциации «Совет муниципальных образований Тверской области» успешно реализуется Программа поддержки местных инициатив. ППМИ здесь рассматривается как эффективный инструмент решения проблем муниципалитетов и стимулирования самоуправления потенциала местных сообществ. Как отмечает И.И. Егоров, в Тверском регионе финансирование ППМИ осуществляется в рамках системы межбюджетных отношений с муниципальными образованиями и не требует дополнительных расходов для регионального бюджета. В частности, средства привлекаются за счет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и на сбалансированность местных бюджетов (например, в 2013 г. дотация составила 25%, в 2015 г. – уже 65%) [5].

В целом, финансирование проектов ППМИ осуществляется из нескольких основных источников: регионального бюджета, бюджета муниципалитета, средств, выделяемых субъектами местного бизнеса, обязательного вклада населения. Региональный бюджет выделяет субсидию на финансирование ППМИ, которая передается в муниципальные бюджеты. Финансовые ресурсы из всех других источников, включая софинансирование, обеспечиваемое местными предприятиями и населением, оформляются как целевые добровольные пожертвования [5, с. 95]. При этом, именно вклад населения в софинансирование микропроектов является одним из основных принципов ППМИ. В зависимости от конкретных задач, он может варьироваться в пределах от 0 до 5 и более процентов от объема запрашиваемой для микропроекта субсидии. Помимо денежного, вклад населения (как и вклады других местных участников микропроекта) может быть внесен и в неденежной форме (подготовка объекта к началу работ, подготовка помещений, очистка стен, окон, дверей, земляные работы, снятие старого пола, уборка мусора, озеленение территории и

посадка деревьев, охрана объекта и др.) [21, с. 14].

Весь цикл реализации ППМИ в конкретном поселении охватывает период, не превышающий одного года (это требование проекта). Такой подход очень важен, так как участники оказываются более мотивированными к эффективной и интенсивной деятельности, а завершение работ осуществляется в рамках одного строительного сезона (что позволяет избежать удорожания проекта). Общая схема реализации проектов в рамках ППМИ включает в себя несколько этапов:

1. Образовательная компонента проекта («Школа ППМИ»). С участниками Программы проводятся обучающие семинары, которые, как правило, начинаются в октябре, перед очередным запуском проекта. Участники обучаются тому, как провести собрание жителей поселения, как заполнить конкурсную заявку и оформить конкурсную документацию, как работать с электронной системой, как формировать бюджет и позднее с ним работать.

2. Проведение общего собрания жителей поселения, на котором определяется приоритетный для граждан проект (например, ремонт водопровода, сельского дома культуры, поселковой дороги и т.д.). Кроме того, в ходе собрания жители определяют сумму, которую готовы сами вложить в софинансирование реализации проекта, свои возможности по неденежному вкладу (субботник, предоставление материалов или техники), а также выбирают из своей среды инициативную группу, которая занимается сбором средств и контролем реализации проекта [9; 12].

3. Оформление конкурсной заявки администрацией поселения. Заявка должна содержать описание проекта, протокол общего собрания, подтверждающий согласованный объем денежного и неденежного вклада местных жителей, проектно-сметную документацию и иные материалы.

4. Проведение конкурса поданных заявок. При этом, критерии конкурсного отбора являются максимально прозрачными и открытыми, они направлены на стимулирование поселений, наиболее активно вовлекающих жителей в решение вопросов местного значения, поддержку наиболее приоритетных для поселений проектов.

5. Получение победителями конкурсного отбора права на субсидию из областного бюджета.

8. Реализация проектов поселениями в рамках законодательства РФ: отбор подрядных организаций, контроль их деятельности и принятие выполненных работ. При этом, контроль и приемка работ происходят при непосредственном участии инициативной группы и местных жителей.

7. Торжественное открытие готового объекта [12].

Следует отметить, что в течение всех лет реализации ППМИ в Тверской области происходит ежегодный рост числа муниципальных образований – участников ППМИ, увеличивается количество подаваемых на конкурс заявок и выигравших проектов, допущенных к реализации. Очень важна следующая тенденция, свидетельствующая о значительном экономическом эффекте практик

ППМИ. Увеличение количества реализуемых проектов требует и увеличения финансовых средств на их реализацию. Однако в структуре финансового обеспечения проектов уменьшается (хотя и незначительно) доля региональной субсидии и возрастает доля местного софинансирования. При этом, вклад средств из муниципальных бюджетов (в процентном соотношении) практически не изменяется на протяжении ряда лет (он составляет около 30%), рост местного софинансирования происходит за счет увеличения вклада населения (с 2013 г. по 2016 г. он возрос практически в 2 раза). Таким образом, в период с 2013 г. по 2016 г. в Тверской области для решения вопросов местного значения было привлечено 94,5 млн. руб., из них 75,0 млн. руб. – это средства самого населения муниципальных образований (табл. 1).

Таблица 1

**Динамика показателей ППМИ в Тверской области**

Table 1

**Dynamics of indicators of the Programme of Support to Local Initiatives**

| Показатели   | 2013 год                  | 2014 год                   | 2015 год                   | 2016 год   | 2017 год (прогноз)  |
|--|---------------------------|----------------------------|----------------------------|--|---|
| Общее количество участников программы (муниципалитеты)               | 72 сельс. и город. посел. | 151 сельс. и город. посел. | 175 сельс. и город. посел. | 182 сельс. и город. посел. и 1 город. округ (г. Тверь) | Нет данных (этап подачи заявок на конкурс до 20.03.2017 г.)                           |
| Доля участников в общем количестве муниципальных образований области | 21%                       | 44%                        | 53%                        | 57%  | Нет данных  |
| Общее количество заявок  | 72                        | 151                        | 222                        | 250  | Нет данных  |
| Количество реализованных проектов (победители конкурса)              | 53                        | 93                         | 168                        | 211  | 263 (в т.ч. от сельс. и город. посел. – 200, от городов – 60, доходогенерирующих – 3) |
| Региональная субсидия (млн. руб.)                                    | 25,0 (56,5%)              | 56,6 (54,3%)               | 95,9 (55,1%)               | 115,7 (53%)  | 135,5   |
| Софинансирование (млн. руб.), в т.ч.:                                | 19,0 (43,5%)              | 47,6 (45,7%)               | 79,1 (44,9%)               | 104,1 (47%)  | Нет данных  |
| местный бюджет (млн. руб.)   | 13,3 (30%)                | 30 (28,8%)                 | 45,1 (25,9%)               | 66,3 (30,7%)   | Нет данных  |
| вклад населения и спонсоров (млн. руб.)                              | 4,2 (9,6%)                | 13,5 (13%)                 | 26,1 (15%)                 | 31,2 (14%)   | 50,0 (17%)  |
| иные источники (млн. руб.)   | 2,0 (3,9%)                | 4,0 (4%)                   | 6,9 (4%)                   | 6,6 (2,9%)   | Нет данных  |
| Общая стоимость проектов (млн. руб.)                                 | 44,0                      | 104,3                      | 174,1                      | 220,1  | 290,0   |

При составлении сводной таблицы были использованы данные Министерства финансов Тверской области, брошюра о ППМИ Всемирного банка, брошюры о ППМИ в Тверской области [2; 3; 7; 11].

В итоге, в период с 2013 по 2016 гг. в Тверской области было отремонтировано или вновь создано 525 социально значимых объекта общественной инфраструктуры – это водопроводы, дороги,

детские и спортивные площадки, дома культуры, места массового отдыха, мемориалы, места захоронения и др. (рис. 1).

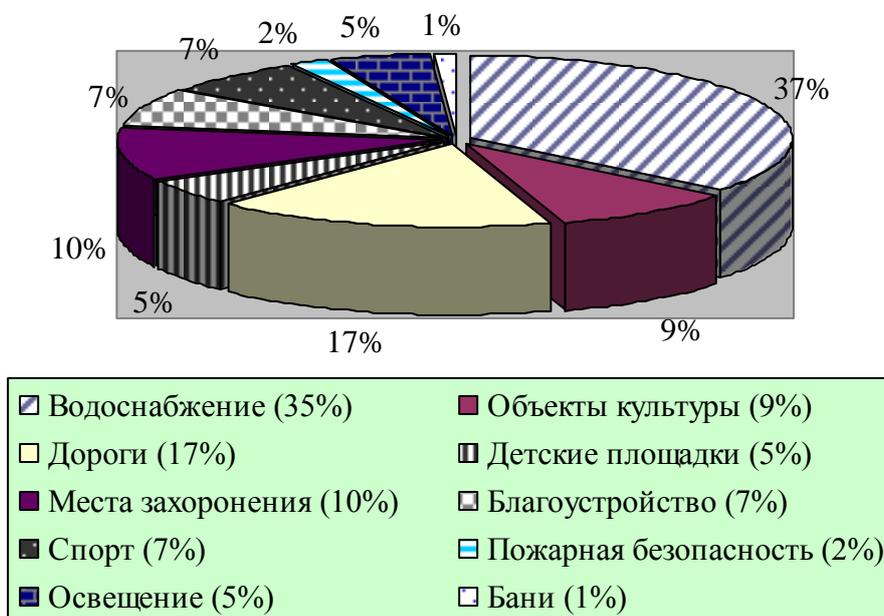


Рис. 1. Типология проектов ППМИ по данным Министерства финансов Тверской области (2016 г., %) / Fig. 1. Typology of projects of the Programme of Support to Local Initiatives, according to the Ministry of Finance of Tver region (2016, %)

При этом, если рассматривать динамику типов проектов ППМИ с 2013 г. по 2016 г., то следует отметить, что происходит постепенная переориентация с проектов благоустройства (хотя они продолжают и будут продолжать фигурировать среди проектов-победителей) на проекты по ремонту и строительству важных инфраструктурных объектов, обеспечивающих жизнедеятельность муниципальных образований (водоснабжение, дороги, освещение и т.д.).

ППМИ продолжает развиваться и совершенствоваться. С 2017 г. в конкурсе участвуют все городские округа Тверской области (всего 6 городских округов по 4 млн. руб. субсидий из областного бюджета). Кроме того, кураторы проекта в регионе в настоящее время стимулируют реализацию комплексных программ стратегического развития сельских поселений Тверской области, сформированных при участии локальных сообществ в рамках Программы поддержки местных инициатив (доходогенерирующие проекты, например, организация молокоприемных пунктов для местных фермеров, приобретение трактора и т.д.) [17].

В целом, как отмечают исследователи, практики инициативного бюджетирования обладают целым комплексом социальных, экономических и институциональных

позитивных эффектов (фиксируемых как в зарубежных странах, так и в России). Среди них: повышение прозрачности использования бюджетных ресурсов, выявление и решение наиболее приоритетных для населения проблем, действенный общественный контроль, повышение качества жизни населения, снижение иждивенческих настроений, вовлечение населения в решение своих проблем и в развитие сообщества в целом и др. [22]. В качестве одного из важнейших социальных эффектов отмечается повышение уровня взаимного доверия населения и власти. Показательны в этом отношении результаты социологических исследований, проводимых сотрудниками кафедры социологии и социальных технологий Тверского государственного технического университета.

Изучение взаимосвязи степени доверия граждан властным структурам и уровня их социально-политической активности (в том числе и участия в практиках ППМИ) осуществлялось в ходе реализации научно-исследовательского проекта «Потенциал развития и перспективы модернизации региональной системы местного самоуправления: институциональный анализ». Массив материалов эмпирических исследований формировался с использованием ряда следующих методических процедур: 1) проведение

социологического мониторинга, в ходе которого осуществлялся анализ динамики представлений жителей Тверской области о МСУ и выявлялся самоуправленческий потенциал населения различных типов муниципальных образований. Метод сбора эмпирических данных – формализованное интервьюирование. Объем выборочной совокупности: 2009-2011 гг. – по 400 чел.; 2012 г. – 624 чел.; 2013 г. – 628 чел.; 2014 г. – 633 чел.; 2015 г. – 739 чел. (статистическая погрешность – 4%); 2016 г. – 1043 чел. (статистическая погрешность – 5%); 2) глубинное интервьюирование экспертов (апрель-август 2015 г.). Объем выборочной совокупности – 45 человек.

Анализ результатов исследования показал, что у населения фиксируется довольно низкий уровень институционального типа доверия органам МСУ (не доверяют им в той или иной степени от 67,6% опрошенных граждан в 2012 г. до 68,5% – в 2016 г.). Более высокий уровень недоверия к органам и должностным лицам МСУ демонстрируют респонденты с высоким уровнем материального положения, люди среднего возраста, жители городов и поселков городского типа (ПГТ). Однако, с 2013 г. нами зафиксирован

рост доверия граждан органам МСУ (в настоящее время им в той или иной степени доверяет около ¼ респондентов).

Если сравнивать уровень доверия населения структурам МСУ с показателями доверия органам и должностным лицам государственной власти (регионального и федерального уровней), то получается следующая картина. Наибольшим доверием респондентов пользуется Президент РФ (от 27% в 2009 г. до 30,9% в 2016 г.), а наименьшим – представительные властные структуры регионального уровня (табл. 2). Кроме того, около 1/5 респондентов либо отметили, что не доверяют никаким властным структурам вообще, либо затруднились ответить на предложенный вопрос.

Анализируя показатели доверия органам власти и МСУ в динамике, наблюдаем, прежде всего, рост доверия институту президентской власти. Однако определенная положительная динамика фиксируется и по отношению к органам и должностным лицам МСУ (табл. 2). Рост доверия муниципальным органам власти мы связываем в том числе и с распространением в регионе практик инициативного бюджетирования.

Таблица 2

**Доверие жителей Тверской области к деятельности должностных лиц и органов государственной власти и МСУ (в % от общего количества ответов)**

Table 2

**Trust of the population of Tver region to the work of officials, local authorities, and self-government bodies (% of total answers)**

| Каким из перечисленных органов власти и должностных лиц Вы доверяете в большей степени? | Жители г. Твери |      |      | Жители Тверской области |      |      |      |      |
|---|-----------------|------|------|-------------------------|------|------|------|------|
|   | 2009            | 2010 | 2011 | 2012                    | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Президент РФ  | 27,0            | 27,6 | 19,6 | 28,0                    | 28,6 | 15,0 | 30,2 | 30,9 |
| Правительство РФ  | 20,2            | 17,5 | 16,5 | 9,4                     | 8,9  | 8,2  | 8,0  | 11,5 |
| ГД РФ   | -               | -    | -    | 3,1                     | 4,2  | 3,4  | 3,0  | 5,1  |
| Губернатор Тверской области   | 7,6             | 10,3 | 9,9  | 6,4                     | 12,5 | 3,8  | 5,0  | 6,0  |
| Администрация Тверской области  | 2,9             | 4,7  | 6,2  | 2,7                     | 4,8  | 3,2  | 3,0  | 4,9  |
| Законодательное собрание Тверской области   | 3,0             | 3,0  | 1,8  | 0,8                     | 1,5  | 2,3  | 1,0  | 1,2  |
| Глава муниципального образования  | 6,1             | 10,9 | 8,3  | 5,0                     | 8,2  | 17,5 | 9,3  | 5,8  |
| Администрация поселения   | 5,0             | 7,5  | 11,3 | 3,1                     | 4,9  | 15,0 | 7,3  | 6,3  |
| Глава администрации муниципального образования  | 3,7             | 6,1  | 6,5  | -                       | -    | 4,7  | 6,7  | 4,7  |
| Представительный орган поселения  | 4,7             | 2,9  | 5,9  | 1,1                     | 2,2  | 8,2  | 8,2  | 7,1  |

Примечание. Сумма ответов может быть не равна 100%, так как в таблице не представлены другие варианты ответов.

Наше исследование, демонстрирует более высокий уровень доверия органам МСУ, характерный для граждан, принимающих участие в

ППМИ (по сравнению с «не участвующими» категориями населения) (рис. 2). Эти респонденты рассматривают отношения с местной властью

(главой МСУ, администрацией муниципального образования и др.) как партнерские и считают, что муниципальная власть их защищает и способна

отстоять их интересы на разных уровнях управленческой вертикали.

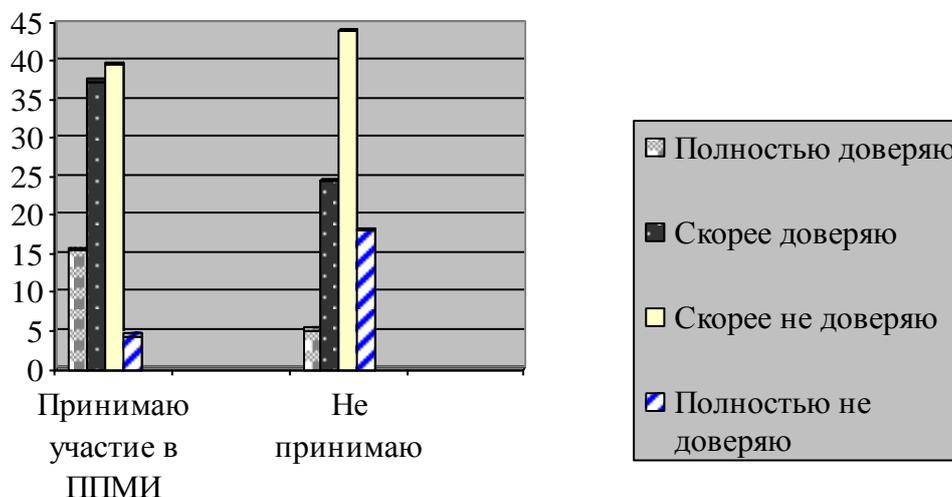


Рис. 2. Зависимость доверия граждан органам МСУ от их участия в практиках ППМИ (2016 г., %)

Fig. 2. Dependence of citizens' trust to local self-government bodies on their involvement into the practices of the Programme of Support to Local Initiatives

Уровень доверия респондентов, участвующих в ППМИ, например, главе администрации муниципального образования и администрации (Правительству) Тверской

области (т.е. структурам, реализующим проекты ППМИ) в два раза выше, чем у «не участвующих» граждан (табл. 3).

Таблица 3

Каким из перечисленных органов власти и должностных лиц Вы доверяете в большей степени? (% от количества ответов)

Table 3

Which authorities and officials below do you trust more? (% of total answers)

|   | Не принимаю | Принимал/принимаю |
|---|-------------|-------------------|
| Затрудняюсь ответить                      | 2,2%        | 1,6%              |
| Представительный орган поселения          | 6,3%        | 8,7%              |
| Глава МО                                  | 5,4%        | 7,6%              |
| Администрация поселения                   | 6,1%        | 9,2%              |
| Глава администрации поселения             | 4,0%        | 10,3%             |
| Губернатор области                        | 6,1%        | 4,3%              |
| Администрация Тверской области            | 4,2%        | 7,6%              |
| Законодательное собрание Тверской области | 1,3%        | 0,1%              |
| Правительство РФ                          | 11,6%       | 14,7%             |
| Государственная Дума РФ                   | 5,0%        | 7,1%              |
| Президент                                 | 32,0%       | 24,5%             |
| Никаким                                   | 15,8%       | 4,3%              |

Примечание. Сумма ответов может быть не равна 100%, так как в таблице не представлены другие варианты ответов.

Более высокий уровень доверия органам МСУ, характерный для граждан, участвующих в практиках ППМИ, отражается на характере и интенсивности их гражданской активности. Так, категория граждан, участвующих в ППМИ, демонстрирует активистские установки, выражает готовность помогать в решении проблем своего поселения, используя свои личные ресурсы. Эти респонденты в значительно

большей степени, нежели «не участвующие» граждане, склонны применять свои знания, умения и навыки, а также творческие способности, использовать свое личное время и собственные финансовые средства в ходе решения общих проблем поселения (рис. 3).

Кроме того, респонденты, участвующие в ППМИ, проявляют большую активность в выборах местного уровня, чем граждане, не

принимающие участия в проектах инициативного бюджетирования (29% и 18,2% соответственно). В рейтинге причин участия в муниципальных выборах тех категорий респондентов, которые вовлечены в практики инициативного бюджетирования, лидируют, прежде всего, «долг», «традиция ходить на выборы», «интерес к выборам», «важность выборов для страны».

Показательно, что, в отличие от группы «не участвующих» граждан, у респондентов, принимающих участие в ППМИ, среди причин отказа от реализации своего пассивного избирательного права («отсутствие времени», «недостаточная информированность») не фигурирует такой причины как «недоверие к выборам».

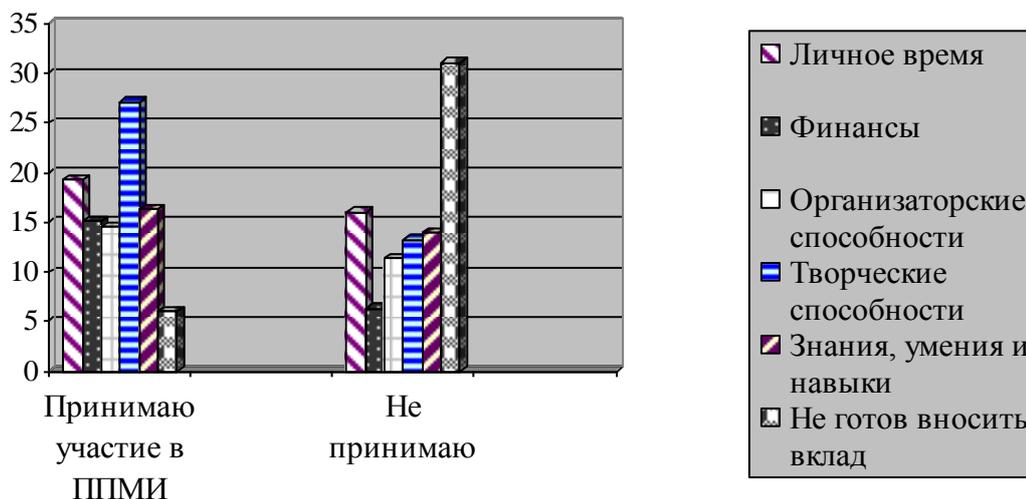


Рис. 3. Зависимость готовности граждан вносить личный вклад в решение проблем муниципального образования от участия в практиках ППМИ (2016 г., %)

Fig. 3. Dependence of citizens' readiness to contribute to the solution of the municipality problems on the participation in the practices of the Programme of Support to Local Initiatives

Категории граждан, вовлеченных в практики ППМИ, также демонстрируют большую готовность к реализации активного избирательного права по сравнению с группами «не участвующих» респондентов (табл. 4).

Оценка жителями Тверского региона,

участвующими в реализации проектов ППМИ, степени влияния рядового гражданина на деятельность власти, решение местных проблем также оказывается более высокой по сравнению с той, которую дают «не участвующие» граждане (табл. 5).

Таблица 4

**Зависимость степени готовности граждан избираться в органы местного самоуправления в качестве депутата от их вовлеченности в практики ППМИ (% от числа респондентов)**

Table 4

**Dependence of citizens' readiness to be elected into the bodies of local self-government as a deputy on their involvement into the practices of the Programme of Support to Local Initiatives**

| Участие в ППМИ / Готовность быть избранным в органы МСУ | Затрудняюсь ответить | Да   | Нет  |
|---|----------------------|------|------|
| Не принимаю   | 11,4                 | 7,4  | 81,2 |
| Принимаю  | 9,7                  | 26,9 | 63,4 |

Таблица 5

**Зависимость оценок жителями региона степени влияния рядового гражданина на деятельность органов власти от их вовлеченности в практики ППМИ (% от числа респондентов)**

Table 5

**Dependence of people's assessment of the influence of a regular citizen on the work of authorities and its dependence on their involvement into the practices of the Programme of Support to Local Initiatives**

| Участие в ППМИ / Оценка степени влияния гражданина на власть | Затрудняюсь ответить | Очень высокая | Высокая | Средняя | Низкая | Никакого влияния | Всего |
|--|----------------------|---------------|---------|---------|--------|------------------|-------|
| Не принимаю участие  | 5,0                  | 2,1           | 3,7     | 23,4    | 30,7   | 35,1             | 100   |
| Принимаю участие   | 0,0                  | 4,4           | 6,7     | 24,4    | 38,9   | 25,6             | 100   |

Различаются у данных категорий населения региона и взгляды на причины пассивности граждан в решении вопросов местного значения. Так, «участвующие» респонденты видят в качестве главных причин низкой гражданской активности населения нежелание брать на себя ответственность и отсутствие финансовых возможностей для осуществления общественной деятельности. В то время как «не участвующие» граждане обращают внимание, прежде всего, на такие причины социальной пассивности как невозможность повлиять на что-либо, а также представление о том, что решением всех проблем должна заниматься муниципальная власть, демонстрируя, тем самым, свои иждивенческие позиции.

Тверскими экспертами (представителями государственных и муниципальных структур) также отмечалась взаимосвязь развития практик ППМИ и изменения характера взаимодействия власти и населения. В процессе реализации Программы происходит рост доверия граждан к местной власти, возрастает их уверенность в свои возможности оказывать влияние на решение проблем: «...люди как-то поверили, что что-то можно сделать...сейчас собираются деньги, активно идут...» (глава администрации сельского поселения Лихославльского района). ППМИ активизирует местное население, вовлекает граждан в решение вопросов местного значения, снижает иждивенческие настроения: «...просто люди начинают понимать, что, для того, чтобы отремонтировать Дом культуры, есть два пути: правильный – это собраться и поучаствовать, а неправильный – написать письмо и ждать, когда кто-нибудь придет и все сделает...» (сотрудник Министерства финансов Тверской области). ППМИ способствует консолидации членов местного сообщества: «...она объединяет инициативу населения, органов МСУ и бизнеса...сплавляет людей...» (глава администрации городского поселения г. Белый). В ходе реализации проектов ППМИ формируются партнерские взаимоотношения местной власти и населения муниципальных образований: «...ППМИ помогает наладить диалог власти с жителями, завязать...отношения, основанные...на гражданской активности людей...» (глава сельского поселения Оленинского района).

Таким образом, наше исследование демонстрирует наличие взаимосвязи и взаимовлияния феноменов доверия граждан власти и органам МСУ и участия населения в самоуправленческих практиках, в частности в

проектах ППМИ. Доверие является условием участия населения в подготовке и реализации проектов ППМИ. В свою очередь, распространение практик ППМИ и активизация участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования имеет в качестве одного из позитивных социальных эффектов рост доверия населения органам МСУ. В целом опыт Тверского региона показывает эффективность использования в решении местных проблем и повышении гражданской активности населения этого инновационного инструмента. ППМИ ориентирована не только на получение прямого экономического эффекта, но также способствует возникновению позитивных социальных изменений, формированию новых активистских ментальных и поведенческих установок населения муниципальных образований.

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации в рамках научно-исследовательского проекта № 114111140129.*

#### Список литературы

1. Андрущенко А.Н. Анализ и систематизация научных подходов к формированию типологии доверия (опыт библиографического анализа) // Социологические исследования. 2013. №8. С. 126-135.
2. Брошюра «Программа поддержки местных инициатив в Тверской области». Тверь: Правительство Тверской области, 2015. 42 с.
3. Брошюра «Программа поддержки местных инициатив в Тверской области 2015: Итоги, прогресс, развитие». Тверь: Правительство Тверской области, 2016. 47 с.
4. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Практики инициативного бюджетирования в деятельности муниципальных органов власти // Власть. 2015. №12. С. 42-47.
5. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Анализ и систематизация лучшей российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы // Инициативное бюджетирование в Российской Федерации. Материалы Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. Выпуск 1. М.: НИФИ, 2015. С. 38-153.
6. Гидденс Э. Последствия модернити / Э. Гидденс // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Академия, 1999. С. 448-462.
7. Гридин С., Сухова А. Брошюра «Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования». М.: Всемирный банк, 2015. 42 с.
8. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества: Коллективная монография / отв. ред. А.Б. Купрейченко, И.В. Мерсиянова. М.: Изд. Дом НИУ ВШЭ, 2013. 564 с.

9. Дрогов Е. Опыт проведения собраний жителей в городах. Презентация на Всероссийском семинаре-совещании «Инициативное бюджетирование на территории городских округов» [Электронный ресурс] / Е. Дрогов. URL: <http://ppmi.tverfin.ru/Home/ParticipateUrban>. (дата обращения: 18.02.2017).

10. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Директ-Медиа, 2011. 567 с.

11. Егоров И.И. Инициативное бюджетирование: региональный опыт. Программа поддержки местных инициатив в Тверской области. Презентация [Электронный ресурс]. URL: [http://association-cfo.ru/files/materials/KS\\_budjetnalog/prezent/ks01112016\\_2.pdf](http://association-cfo.ru/files/materials/KS_budjetnalog/prezent/ks01112016_2.pdf). (дата обращения: 18.02.2017).

12. Егоров И.И. ППМИ в Тверской области: цели, эффекты и перспективы развития [Электронный ресурс] // Бюджет. Финансово-экономический журнал. 2015. №4(149). URL: <http://bujet.ru/article/274474.php>. (дата обращения: 18.02.2017).

13. Зинченко Г.П. Сельская власть 20 лет спустя // Социологические исследования. 2013. №7. С. 104-109.

14. Кокарев И. Соседские сообщества: путь к будущему России. М.: Прометей, 2001. 248 с.

15. Лыска А.Г. Концепция строительства местного сообщества в работах зарубежных ученых // Социологические исследования. 2013. №7. С. 99-103.

16. Осадчая Г.И. Доверие как основа социальной сплоченности населения: региональный аспект // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2011. №8. С. 10-19.

17. Программа поддержки местных инициатив. Тверская область. URL: <http://ppmi.tverfin.ru/Home/About>. (дата обращения: 18.02.2017).

18. Сасаки М., Давыденко В.А., Ромашкина Г.Ф., Воронов В.В. Сравнительный анализ доверия в различных странах // Социологические исследования. 2013. №3. С. 60-73.

19. Тверская область: справочник по административно-территориальному устройству. Тверь: ИП Ушакова М.С., 2014. 224 с.

20. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. Д. Павловой, В. Кирющенко и др. М.: АСТ, Ермак, 2004. 736 с.

21. Хачатрян Г. и др. Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив / Г. Хачатрян, И. Шульга, С. Гридин, А. Сухова. М.: «Алекс», 2016. 88 с.

22. Хачатрян Г.Н. Проекты инициативного бюджетирования в городах: международный опыт и его применимость в российских условиях. Презентация на Всероссийском семинаре-совещании «Инициативное бюджетирование на территории городских округов» [Электронный ресурс] / Г.Н. Хачатрян. URL:

<http://ppmi.tverfin.ru/Home/ParticipateUrban>. (дата обращения: 18.02.2017).

## References

1. Andruschenko A.N. Analysis and systematization of scientific approaches to the formation of the typology of trust (experience of bibliographic analysis). *Sociological research*. 2013. No. 8. Pp. 126-135. Russian.

2. Brochure «Programme of supporting of local initiatives in the Tver region». Tver: The Government of the Tver region, 2015. 42 p. Russian.

3. Brochure «Programme of supporting of local initiatives in the Tver region 2015: Results, progress, development». Tver: Government of the Tver region, 2016. 47 p. Russian.

4. Vagin V.V., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A. Practices of initiative budgeting in the activities of municipal authorities. *Power*. 2015. No. 12. Pp. 42-47. Russian.

5. Vagin V.V., Shapovalova N.A., Gavrilova N.V. Analysis and systematization of the best Russian and foreign practice of involving citizens in budget initiatives. *Initiative Budgeting in the Russian Federation. Materials of the All-Russian Conference on Initiative Budgeting*. Issue 1. Moscow: NIFI, 2015. Pp. 38-153. Russian.

6. Giddens E. Consequences of Modernity. *A New Post-Industrial Wave in the West. Anthology*. Ed. V.L. Inozemtseva. Moscow: Academy, 1999. Pp. 448-462. Russian.

7. Gridin S., Sukhova A. Brochure «Programme of supporting of local initiatives: improving local self-government and developing proactive budgeting». Moscow: The World Bank, 2015. 42 p. Russian.

8. Trust and mistrust in the conditions of civil society development: Collective monograph. Moscow: Izd. House HSE, 2013. 564 p. Russian.

9. Drogov E. Experience of holding meetings of residents in cities. Presentation at the All-Russian seminar-meeting «Initiative Budgeting in the Territory of Urban Districts» [Electronic resource]. URL: <http://ppmi.tverfin.ru/Home/ParticipateUrban> (date of access: 18.02.2017). Russian.

10. Durkheim E. On the division of social labor. Moscow: Direct-Media, 2011. 567 p. Russian.

11. Egorov I.I. Initiative budgeting: regional experience. *Programme to support local initiatives in the Tver region. Presentation* [Electronic resource]. URL: [http://association-cfo.ru/files/materials/KS\\_budjetnalog/prezent/ks01112016\\_2.pdf](http://association-cfo.ru/files/materials/KS_budjetnalog/prezent/ks01112016_2.pdf). (date of access: 18.02.2017). Russian.

12. Egorov I.I. PSII in the Tver area: the purposes, effects and prospects of development [Electron resource]. *The budget. Financial and Economic Journal*. 2015. No. 4(149). URL: <http://bujet.ru/article/274474.php>. (date of access: 18.02.2017). Russian.

13. Zinchenko, G.P. Rural government 20 years later. *Sociological research*. 2013. No. 7. Pp. 104-109. Russian.

14. Kokarev I. Neighbor communities: the path to the future of Russia. Moscow: Prometheus, 2001. 248 p. Russian.

15. Lyska A.G. The concept of building a local community in the works of foreign scientists. *Sociological research*. 2013. No. 7. Pp. 99-103. Russian.

16. Osadchaya G.I. Trust as the basis of social cohesion of the population: a regional aspect. *Scientific notes of the Russian State Social University*. 2011. No. 8. Pp. 10-19. Russian.

17. Programme of supporting of local initiatives. Tver region. URL: <http://ppmi.tverfin.ru/Home/About>. (date of access: 18.02.2017). Russian.

18. Sasaki M., Davydenko V.A., Romashkina G.F., Voronov, V.V. Comparative analysis of trust in various countries. *Sociological research*. 2013. No. 3. Pp. 60-73. Russian.

19. Tver region: a guide to the administrative and territorial structure. Tver: IP Ushakova MS, 2014. 224 p. Russian.

20. Fukuyama, F. Trust: social virtues and the path to prosperity. Moscow: AST, Ermak, 2004. 736 p. Russian.

21. Khachatryan G., Shulga I., Gridin S., Sukhova A. Operational guidance of the practice of initiative budgeting: an example of the Programme off Support of Local Initiatives. Moscow: «Alex», 2016. 88 p. Russian.

22. Khachatryan G.N. Projects of initiative budgeting in cities: international experience and its applicability in Russian conditions. *Presentation at the All-Russia seminar-meeting «Initiative Budgeting in the Territory of Urban Districts»* [Electronic resource]. URL: <http://ppmi.tverfin.ru/Home/ParticipateUrban>. (date of access: 18.02.2017). Russian.

**Симонова Елена Валерьевна**, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и социальных технологий.

**Simonova Elena V.**, PhD in Sociology, Associate Professor, Department of Sociology and Social Technologies.