

2006 to 2013. The analysis revealed that level of sensitivity to ecological problems is one of the most significant factors, which form social general state of citizens of Yamalo-Nenetsky Autonomous District. The authors defined lack of correspondence of subjective perception of ecological threats to their objective state as a significant socio-psychological factor of ecological risk in the region. In conclusion they recommended some general measures for increasing socio-psychological ecologic consciousness. The authors comes to the conclusion that it is necessary to gradually reveal the contradiction between the perception of environmental problems and the real state of affairs. Ecological improving literacy is among the priorities of the regional administration.

**Keywords:** anthropogenic impact, ecology, impacts, circumpolar, social, security

**ВАГИН<sup>1</sup> Владимир Владимирович** — к.филос.н., руководитель центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ (127006, Россия, г. Москва, Настасьинский пер., 3, стр. 2; vagin@nifi.ru)

**ГАВРИЛОВА Надежда Владимировна** — младший научный сотрудник центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ (127006, Россия, г. Москва, Настасьинский пер., 3, стр. 2; gavriloa@nifi.ru)

**ШАПОВАЛОВА Наталья Арнольдовна** — младший научный сотрудник центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ (127006, Россия, г. Москва, Настасьинский пер., 3, стр. 2; shapovalova@nifi.ru)

## ПРАКТИКИ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные практики инициативного бюджетирования (ИБ), представленные в деятельности муниципальных органов власти более 15 субъектов РФ. Основанные на принципах делиберативной демократии, практики ИБ являются эффективным инструментом вовлечения граждан в бюджетный процесс и способствуют процессам повышения открытости. Отступление от партисипаторных процедур как обязательного элемента любой из практик неизбежно приводит к снижению их эффективности. Процесс активного развертывания ИБ на муниципальном уровне требует комплексного и междисциплинарного анализа возникающих проблем.

**Ключевые слова:** партисипаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, партисипаторные процедуры, делиберативная демократия, софинансирование, программа поддержки местных инициатив, «Народный бюджет», народная инициатива, открытый бюджет

Идеология и государственная политика вовлечения граждан в определение приоритетных направлений расходования бюджетных средств через формирование прозрачного и понятного для граждан бюджета — основное направление развития открытого бюджета в нашей стране.

Среди наиболее действенных инструментов вовлечения граждан в бюджетный процесс на местном уровне власти следует назвать партисипаторное бюджетирование (ПБ). Эта практика появилась свыше 25 лет назад в Латинской Америке [Wyngowski 2013] и предполагает вовлечение граждан в процесс принятия решений о выборе приоритетов расходования бюджетных средств муниципалитета. Существуют, по меньшей мере, 5 критериев отнесения проектов к ПБ: обсуждение бюджетных вопросов, участие представителей местной власти, серийный процесс реализации, публичное общественное обсуждение с участием граждан, организация публичной отчетности [Sintomer et al. 2012].

В Российской Федерации 1-й этап распространения ПБ получил название инициативного бюджетирования (ИБ) [Вагин, Гаврилова, Шаповалова 2015: 118], и его

<sup>1</sup> Вагин В.В. — автор и издатель первых российских популярных изданий о бюджете «Путеводитель по российскому бюджету 2006», «Открытый бюджет 2004–2007: легенды и мифы о российском бюджете». Основатель интернет-портала [openbudget.ru](http://openbudget.ru).

отличительной особенностью является опора на инициативу населения. ИБ подразумевает совокупность разнообразных основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования части бюджетных средств, а также последующий контроль за реализацией отобранных проектов.

Практики ИБ основаны на нормах deliberативной демократии (демократии участия) и предполагают непосредственное участие граждан в бюджетном процессе. Все конечные решения, связанные с расходованием части бюджетных средств, вырабатываются гражданами совместно с представителями властей в процессе публичного диалога, что предполагает обязательное вовлечение граждан в процедуры обсуждения и принятия решений.

*Партисипаторные (делиберативные) процедуры* – это действия, обеспечивающие действительную, реальную вовлеченность граждан в бюджетный процесс через информирование, обучение, различные форматы обсуждения и выработку совместных решений.

Первой реализованной в России практикой инициативного бюджетирования является Программа поддержки местных инициатив (ППМИ), начатая Всемирным банком в 2007 г. ППМИ направлена на поддержку инициативных групп в городских и сельских поселениях при определении приоритетов расходования части бюджетных средств на местном уровне, отборе конкретных проектов и оказание консультативной помощи в организации партисипаторных процедур, совместной деятельности граждан и органов власти.

Инициированная Европейским университетом в Санкт-Петербурге при поддержке Комитета гражданских инициатив 2-я практика ИБ является примером классического партисипаторного бюджетирования [Dias 2014]. Данная практика регулирует весь цикл реализации проекта ИБ: обучение, формулирование запросов населения; согласительный, конкурсный этап, формирование бюджетной заявки; этап бюджетных слушаний; этап реализации проектов-победителей; этап публичной отчетности.

В 2011 г. в целом ряде российских регионов были начаты практики ИБ, получившие названия «Народный бюджет», «Народная инициатива». Данные практики представляют собой синтез различных подходов инициативного бюджетирования. Практики возникли и развились как результат инициативы всероссийской политической партии «Единая Россия» и Общероссийского народного фронта (ОНФ).

Наибольший опыт реализации проектов инициативного бюджетирования в России накоплен в рамках Программы поддержки местных инициатив Всемирного банка (ППМИ). В России программа Всемирного банка реализуется в 8 регионах и является частью стратегии банка – «развитие силами местных сообществ». Ключевыми элементами ППМИ в России являются: наличие конкурсных процедур, безусловное партисипаторное вовлечение населения, интеграция в административную, бюджетную и правовую систему РФ. Важнейшим элементом программы является консультационная поддержка представителей российских региональных и местных властей. Реализуемые в рамках ППМИ проекты осуществляются на средства региональных бюджетов при обязательном софинансировании населения и муниципалитетов.

Старт ППМИ состоялся в 2007 г. в Ставрополье. В настоящее время программа работает в Кировской, Тверской обл., Хабаровской крае, республиках Башкортостан и Северная Осетия – Алания, в 2015 г. ППМИ запускается в Еврейской АО. С 2014 г. два региона – Ставропольский край и Нижегородская обл. – реализуют программу самостоятельно, в 2016 г. проект в Кировской обл. также будет продолжен собственными силами. Для России программа стала абсолютно новым подходом в практике предоставления социальных услуг на местном уровне, при этом все процедуры данной практики вписаны в рамки действующего законодательства о местном самоуправлении.

Типология проектов, реализованных за 8 лет работы ППМИ в России, отражает самые насущные проблемы людей на местах. Чаще всего поддерживались и софинансировались проекты ремонта дорог и организации водоснабжения –

совокупно они составляют 51% общего числа всех реализованных инициатив и лидируют во всех регионах ППМИ. Следующий крупный блок образуют проекты ремонта объектов культурной инфраструктуры (14%) и благоустройства территории поселений (10%). Далее следуют проекты обустройства мест отдыха и детских площадок (7%) и объектов спортивной инфраструктуры (6%). Завершают рейтинг проекты организации освещения, противопожарных мероприятий, благоустройства мест захоронений и отдельные проекты, не вписывающиеся в общую типологию [Шульга, Сухова, Хачатрян 2015: 11]. По мере развития ППМИ и решения базовых проблем поселений граждане начинают формулировать инициативы другого уровня.

Средний показатель софинансирования проектов населением, являющийся важнейшим элементом ППМИ, составляет 10%. При этом максимальные значения совокупного местного софинансирования, под которым понимается финансовый вклад муниципалитета, местного бизнеса и населения, в некоторых регионах находятся в диапазоне от 31 до 46%. Таким образом, с 2007 г. в бюджетную систему РФ было вовлечено более 500 млн руб. от населения и местного бизнеса.

За период 2007–2015 гг. в рамках ППМИ реализованы около 3 000 проектов, а число благополучателей программы превысило 1,5 млн чел. Кировская, Тверская и Нижегородская обл. перешли от осуществления пилотных мероприятий на ограниченной территории к полномасштабной реализации программы. Год от года регионы совершенствуют программу, добавляя в нее собственные авторские элементы, такие как тверская «школа ППМИ» или впервые реализованное интернет-голосование по проектам в Кировской обл.

Долгосрочными эффектами ППМИ являются рост удовлетворенности населения качеством социальных услуг, снижение иждивенческих настроений со стороны населения и активизация его участия в местном развитии, усиление общественного контроля, укрепление взаимного доверия населения и органов местного самоуправления. Уместно говорить и о возросшей эффективности бюджетных решений. Во-первых, проекты, выбранные и профинансированные местным населением, по факту оказываются экономичнее таких же проектов, но реализуемых без вовлечения населения. Кроме того, такие объекты бережнее эксплуатируются. Во-вторых, методика ППМИ – это управленческий инструмент, позволяющий выявлять самые острые и насущные местные проблемы, часто невидимые из центра, но требующие немедленного вмешательства<sup>1</sup>.

В 2011 г. общероссийская партия «Единая Россия» выступила с инициативой публичного обсуждения федерального 3-летнего бюджета на 2012–2014 гг. Партийный проект получил название «Народный бюджет». Председатель правительства РФ В.В. Путин предложил провести аналогичные обсуждения региональных бюджетов в субъектах РФ на всех уровнях власти с привлечением общественных организаций и населения на местах.

Предполагалось, что в регионах обсуждение бюджета будет проходить на 3 уровнях: отраслевом, межмуниципальном и муниципальном. Все поступившие предложения и замечания в ходе обсуждения «Народного бюджета» должны были учитываться в проектах областных бюджетов. После многоуровневых обсуждений выбор вносимых в бюджеты предложений осуществляли парламентарии. Чтобы избежать возможных корректировок со стороны исполнительной власти, инициаторы предполагали наладить работу по контролю за расходованием бюджетов, принятых с учетом общественного мнения.

По оценкам руководства ОП «Единая Россия» процедурами «Народного бюджета» было распределено свыше 80 млрд руб.<sup>2</sup> Лучшее всего процесс был организован в Иркутской, Свердловской, Омской, Рязанской и Волгоградской обл. Бюджетная инновация «Единой России» 2011 г. в той или иной степени получила поддержку во

<sup>1</sup> Нехаичук Ю. Алексей Кудрин предложил активнее привлекать граждан к распределению местных бюджетов. – *Ведомости*. 2015. 21 окт. Доступ: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/10/22/613834-grazhdan-raspredeleniyu-byudzhetrov> (проверено 25.10.2015).

<sup>2</sup> Гальченко: Формировать региональные и муниципальные бюджеты может каждый. – *Официальный сайт партии «Единая Россия»*. 2011. 21 июля. Доступ: <http://er.ru/news/56022/> (проверено 25.10.2015).

всех регионах. В большинстве регионов «Народный бюджет» не вышел за пределы предложенной базовой модели, предполагающей общественные обсуждения и сбор наказов депутатам, но в некоторых регионах создал предпосылки для серьезных бюджетных инноваций. Несколько областей сумели трансформировать проект в новаторские практики работы с местным бюджетом (например, «Народный бюджет Тульской области», проекты «Народная инициатива» в Иркутской и Тамбовской обл., работающие уже в течение нескольких лет).

Тульский проект «Народный бюджет», выросший из партийного проекта, направлен на определение и реализацию социально значимых проектов на территориях муниципальных образований области с привлечением граждан и организаций к деятельности органов местного самоуправления в решении проблем местного значения.

Параметры тульской программы 2015 г. вплотную приблизились, а по объемам финансирования – и превзошли параметры ППМИ в Кировской обл. Ключевым элементом программы стал портал «Открытый регион-71» ([www.openregion71.ru](http://www.openregion71.ru)), на котором теперь сосредоточены основные сервисы проекта. Здесь можно отметить сходство в гибкой системе критериев оценки, софинансировании, различии параметров софинансирования для городских и сельских поселений, создании юридически оформленных целевых групп проекта, контроле за ходом реализации проекта, в роли интернет-технологий, в частности в голосовании за проекты. Тульский проект гармонично вписан в систему местного самоуправления и бюджетную систему региона.

В 2013 г. в России по инициативе Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) началось внедрение технологии партисипаторного бюджетирования<sup>1</sup> в муниципальном управлении двух городов – Череповца (Вологодская обл.) и Соснового Бора (Ленинградская обл.). В том же году этой технологией заинтересовалось руководство Кировской обл. В 2014 г. эксперимент по внедрению практики ПБ запустили в 3 муниципалитетах, а с 2015 г. к проекту подключились 7 муниципалитетов Кировской обл.

Механизм ПБ предполагает распределение специально выделенной части бюджета или внешних привлеченных средств комиссией, состоящей из граждан и представителей муниципалитета. Горожане в ходе проекта могут выдвигать бюджетные инициативы, направленные на развитие различных сфер жизни города. Для введения процедур ПБ в муниципальное управление требуется соблюсти определенные требования. В первую очередь представители исполнительной власти (мэр города, глава муниципального образования) должны быть готовы к применению процедур ПБ и оказывать всестороннюю поддержку. Во-вторых, необходим достаточный уровень заинтересованности самих горожан в решении муниципальных проблем, который выясняется в ходе предварительного исследования. В-третьих, администрация муниципального образования должна иметь свободный ресурс и быть готова выделить от 0,5 до 1% бюджета для распределения бюджетной комиссией горожан. Важно, чтобы были определены ответственные за реализацию инициатив граждан представители исполнительной власти. Кроме этого, методика требует предоставления детализированной информации о формировании и исполнении бюджета муниципалитета, об основных бюджетных процедурах, необходимой для обучения членов комиссии<sup>2</sup>.

Третьим регионом, где был запущен проект ЕУСПб, стала Кировская обл. Организатором проекта «Народный бюджет» выступил департамент финансов. Проект должен был способствовать вовлечению населения в распределение бюджетных средств и повышению открытости органов местного самоуправления, информированности и финансовой грамотности населения. В 2015 г. идеология

<sup>1</sup> Шилов Л. Партиципаторное бюджетирование (ПБ) в России и Европе: опыт реализации прикладных проектов (материалы отчета). Доступ: [http://www.eu.spb.ru/images/REPUBLICA/Paticipiatnoe\\_budgetirovanie.pdf](http://www.eu.spb.ru/images/REPUBLICA/Paticipiatnoe_budgetirovanie.pdf) (проверено 25.10.2015).

<sup>2</sup> Михайлова К. Инфраструктура свободы: Лев Шилов о шансах республиканского принципа в городах России. – *Теории и практики. Интернет-портал*. 2014. 13 мая. Доступ: [http://theoryandpractice.ru/posts/8823-lev-shilov?utm\\_source=tnp&utm\\_medium=search](http://theoryandpractice.ru/posts/8823-lev-shilov?utm_source=tnp&utm_medium=search) (проверено 25.10.2015).

проекта была скорректирована – это развитие социального партнерства органов местного самоуправления и общества в бюджетной сфере как механизма повышения гражданской активности, а также создание условий для развития институтов гражданского общества. Он призван стимулировать непосредственное участие населения в местном самоуправлении, активизировать участие жителей в решении вопросов местного значения; повышать открытость органов местного самоуправления; привлекать внимание населения к бюджету и бюджетному процессу; расширять правовые знания населения в сфере финансов<sup>1</sup>.

Наряду с практиками ПБ и ППМИ Кировская обл. развивает программы финансирования образовательных услуг и расходов на приобретение лекарственных препаратов. В настоящее время в регионе обсуждается вопрос о создании Совета по координации партисипаторных проектов.

### Список литературы

Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. 2015. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии. – *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. № 3. С. 117-122.

Шульга И., Сухова А., Хачатрян Г. 2015. *Программа поддержки местных инициатив в России: итоги реализации и факторы успеха*: брошюра. М.: Всемирный банк. 42 с.

Dias N. 2014. 25 years of Participatory Budgets in the World: a New Social and Political Movement? – *Hope for Democracy*. São Brás de Alportel, Portugal: In Loco Association. P. 21-27.

Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. 2012. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. – *Journal of Public Deliberation*. Vol. 8. Is. 2. Art. 9. URL: <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1234&context=jpd> (accessed 26.10.2015).

Wygowski S. 2013. Local Participation in Brazil: Porto Alegre's Model for 21<sup>st</sup> Century Local Government. – *Journal of Communication, Culture and Technology, Georgetown University*. December, 2013. URL: <http://www.gnovisjournal.org/2013/12/11/local-participation-in-brazil-porto-alegres-model-for-21st-century-local-government>

VAGIN Vladimir Vladimirovich, *Cand.Sci.(Philos.)*, Head of the Center of Participatory Budgeting, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (3 bld. 2 Nastasyinsky Lane, Moscow, Russia, 127006; [vagin@nifi.ru](mailto:vagin@nifi.ru))

GAVRILOVA Nadezhda Vladimirovna, Junior Researcher of the Center of Participatory Budgeting, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (3 bld. 2 Nastasyinsky Lane, Moscow, Russia, 127006; [gavrilova@nifi.ru](mailto:gavrilova@nifi.ru))

SHAPOVALOVA Natalia Arnol'dovna, Junior Researcher of the Center of Participatory Budgeting, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (3 bld. 2 Nastasyinsky Lane, Moscow, Russia, 127006; [shapovalova@nifi.ru](mailto:shapovalova@nifi.ru))

## THE PRACTICES OF PARTICIPATORY BUDGETING IN MUNICIPAL GOVERNANCE

**Abstract.** The article is devoted to the major practices of participatory budgeting implemented in more than 15 regions of Russia. These practices, being innovative instruments in municipal governance, are based on the principles of deliberative democracy and involvement of citizens in the budget process. Participatory procedures constitute the key element of these practices and provide positive social and economic effects.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Кировской области от 24.02.2015 N 26/104 «О реализации проектов «Народный бюджет». Приложение №1 *Официальный сайт Правительства Кировской области*. 27.02.2015 г. Доступ: <http://www.kirovreg.ru/publ/AkOUP.nsf/62bd0840256f32bcc3257149006da49f/E78DA3492FD0499043257E28002F626D> (проверено 27.10.2015).

*An attempt of analysis and systematization of Russian experience in its various versions including Local Initiative Support Program by World Bank, People's Initiative and People's Budget was made by the authors. At the present stage, participatory budgeting practices are developing in Russia, and it makes their complex interdisciplinary analysis necessary and timely.*

**Keywords:** *participatory budgeting, initiative budgeting, participatory procedures, deliberative democracy, extra-budgeting, joint financing, Local Initiatives Support Program, People's Budget, People's Initiative, Open Budget*

*ЛИЗОГУБ Марина Владимировна — аспирант кафедры российской политики факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова (119234, Россия, г. Москва, ул. Ленинские Горы, 1)*

## МАРКЕТИНГОВЫЕ МЕТОДЫ В УПРАВЛЕНИИ РЕПУТАЦИЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В НОВЫХ МЕДИА

**Аннотация.** *В статье рассматриваются вопросы целесообразности использования маркетинговых методов в позиционировании муниципальной власти в новых медиа. Использование новых медиа для продвижения политического образа является актуальной и почти не исследованной темой на муниципальном уровне. Основными проблемами являются: отсутствие опыта проведения репутационных кампаний в новых медиа, непонимание электоральной роли новых каналов коммуникации, представления о политических брендах как об объектах, не подчиняющихся законам маркетинга.*

**Ключевые слова:** *маркетинговые методы, новые медиа, политические бренды, реклама*

Век информационных технологий создание образа муниципальной власти во многом связано с использованием таких каналов коммуникации, как новые медиа. Лучшее определение понятия «новые медиа» дал Рассел Нойман: «Newmedia — это новый формат существования средств массовой информации, постоянно доступных на цифровых устройствах и подразумевающих активное участие пользователей в создании и распространении контента» [Media, Technology... 2009: 17]. К новым медиа относятся цифровые каналы коммуникации, предполагающие интерактивность, обратную связь и возможность для каждого участника коммуникации стать донором информационного контента.

Муниципальная власть является игроком на политическом поле, и борьба за репутацию и повышение электорального рейтинга вынуждает ее следовать мировым трендам в коммуникации. Например, на заседании правительства Московской области осенью 2015 г. был поднят вопрос о необходимости создания в социальных сетях личных аккаунтов глав муниципальных образований. Такой шаг, безусловно, будет способствовать большей открытости власти, а также позволит незамедлительно отвечать на вопросы жителей.

Также в социальных сетях создаются самоорганизующиеся сообщества, которые могут как поддерживать муниципальную власть, так и выступать против нее<sup>1</sup>. Показателем активности в интернет-сообществах является вывод в офлайн, т.е. перевод виртуального общения в реальные действия — например, организацию митинга.

Наиболее успешным российским политиком в управлении репутацией в социальных сетях является Алексей Навальный, который использовал новые медиа в качестве основного политического ресурса. Для представителей власти его успех стал показателем того, что образом в социальных медиа можно успешно управлять и что отказ власти от присутствия в социальных сетях имеет эффект автоматического поражения на данной площадке.

<sup>1</sup> «Лайк, если считаешь, что Гайзера подставили». В социальной сети «создали» группу в поддержку главы Коми. Доступ: <http://7x7-journal.ru/item/68166> (проверено 17.10.2015).