
ПРАКТИКИ ПАРТИСИПАТОРНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ¹ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

Надежда Гаврилова*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-2-47-79-87



Введение. Актуальность исследования вызвана растущим интересом к практикам вовлечения граждан в бюджетный процесс в России и за рубежом. С 2017-го года запущен проект «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации», реализуемый Министерством финансов РФ и Всемирным банком. В данном проекте сегодня участвует более 50 российских регионов. Поскольку тема гражданского участия в распределении бюджета является достаточно новой, закономерно среди академических исследователей и практикующих специалистов возникает интерес к зарубежному опыту, в частности, к механизмам вовлечения жителей, используемым в европейских странах.

Материалы и методы. В подготовке статьи использован сравнительно-исторический анализ и метод кейс-стади. В качестве источников привлечены академические статьи, тематические книги и монографии, энциклопедии, официальные сайты органов государственной власти, специализированные порталы интернет-участия.

Результаты исследования. Выявлены исторические и политические предпосылки, которые заложили основы для развития современных механизмов прямой демократии в европейских странах. Охарактеризованы наиболее масштабные страновые кейсы, которые выделяются количеством реализованных проектов или граждан, принявших участие в выдвижении и отборе идей, касающихся локального развития. Представлены кейсы европейских столиц Парижа, Мадрида, Лиссабона и Варшавы. Охарактеризован опыт России в данном историческом контексте.

Обсуждение и заключение. Выявлены наиболее оригинальные подходы, которые представляют интерес с точки зрения используемых процедур вовлечения граждан или тематики тех вопросов местного значения, которые выносятся на обсуждение в рамках партисипаторных механизмов. Показано, что необходимость непосредственного вовлечения граждан в принятие бюджетных решений признается сегодня в разных странах.

* **Гаврилова Надежда Владимировна**, ведущий научный сотрудник, Центр инициативного бюджетирования, НИФИ Минфина России
ORCID ID: 0000-0002-7677-741X
e-mail: gavrilova@nifi.ru

¹ Партисипаторное бюджетирование – форма участия граждан в решениях о выборе приоритетов расходования бюджетных средств, критериями принадлежности к которой являются: определение гражданами приоритетов расходования бюджетных средств; участие представителей местной власти; регулярный процесс реализации; общественное обсуждение в рамках специальных собраний, комиссий, интернет-платформ; организация публичной отчетности.

Введение

В европейских странах в последние годы наблюдается всплеск интереса к практикам партисипаторного бюджетирования (ПБ). Хотя политический и социальный контекст, в котором запускаются подобные инициативы, различается, методологически они организованы сходным образом и опираются на широкое вовлечение граждан в непосредственное принятие решений. Российский опыт участия граждан в решении вопросов местного значения может быть рассмотрен в сравнении с созвучными процессами за рубежом.

Практики ПБ в европейских странах были инициированы, с одной стороны, с целью обеспечения социальной справедливости, с другой стороны, с целью возрождения традиций прямой демократии, укрепления гражданского общества, модернизации работы муниципальных служб и борьбы с коррупцией. Свидетельством большого интереса к механизмам непосредственного участия граждан в обсуждении и финансировании вопросов местного значения является то, что ПБ реализуется сегодня в столицах практически во всех рассматриваемых зарубежных странах: в Париже, Мадриде, Лиссабоне и Варшаве. Российская столица пока не присоединилась к их числу. Крупнейшим городом России, где реализуется ПБ, является г. Санкт-Петербург.

В 2016 году в Португалии запущена первая в мире практика ПБ национального уровня, в России развитие практик участия граждан в бюджетном процессе вышло на системный уровень благодаря совместным усилиям Министерства финансов и Всемирного банка.

Далее в статье последовательно охарактеризована эволюция развития практик партисипаторного бюджетирования в каждой отдельно взятой стране, включая Францию, Италию, Португалию, Польшу, Испанию и Россию.

Франция

Франция имеет давнюю демократическую традицию представительной демократии, однако механизмы непосредственного гражданского участия в современной форме стали использоваться только с конца девятых годов прошлого столетия, когда пришедшие в некоторых муниципалитетах к власти левые партии под влиянием проекта в г. Порто Аллегри начали внедрять практики, основанные на участии населения. В 2002 г.

был принят закон о местной демократии, который обязал создавать районные советы во всех городах с населением свыше 80 тыс.

По состоянию на 2012 г. в стране реализовывалось до 10 практик ПБ. В 2017 г. реализовалось уже 61 практика, в которые было вовлечено более 4 миллионов человек. Ожидается, что в 2018 г. будет реализовано около 100 практик и число их участников превысит 6 миллионов.

Крупнейшей во Франции является практика ПБ в Париже. Исторически вопрос гражданского участия был одной из важнейших городских тем во французской столице. Точкой отсчета ПБ можно считать 2014 г., когда к власти пришла новый мэр. Сегодня практика распространяется на весь город и весь спектр городских вопросов, не ограничивается отдельными районами и темами. В сентябре 2014 г. организаторы вынесли на голосование горожан 15 проектов в рамках бюджета в €20 млн. Всего поступило 40 745 голосов, 60% из которых – через интернет. Финансирование получили 9 проектов из верхней части рейтинга, их практическая реализация началась на следующий год.

После удачного пилотирования в 2015 г. практика ПБ была запущена в полном масштабе. Ключевым отличием стало то, что на этот раз горожанам не предлагался готовый список идей, а предлагалось сформулировать идеи новых проектов самим. Увеличился период голосования и размер финансирования – с €20 до €65 млн., что составило около 3% от городского бюджета на капитальные расходы.

Примером французской практики, реализованной на региональном уровне, стала практика ПБ в лицеях (High School Participatory Budget) в регионе Пуату-Шаранта (Poitou-Charentes) с населением в 1,700,000 человек, где в 2005 г. было внедрено первое в Европе ПБ на региональном уровне. В практике могли участвовать все, кто имеет отношение к лицеям: ученики, учителя и другие сотрудники лицеев, родители, и т.д. В инициативе приняли участие более 50 тыс. человек, 30 тыс. из которых школьники. Идея практики была выдвинута Сеголен Руаяль в качестве одного из посылов предвыборной программы, где предусматривалось создание жюри граждан (citizen's juries) и внедрение ПБ в лицеях. Практика позволяла жителям региона напрямую участвовать в распределении €10 млн. ежегодно.

В Гренобле (Grenoble) изначально использовался формат консультаций: в каждом из 6 районов города был создан гражданский

комитет из активных горожан, которые обсуждали планы муниципалитета касательно социальных программ, ЖКХ, общественного транспорта, образования и культуры, экологии и городской инфраструктуры. Как правило, городской совет адресовал вопросы комитету с целью получить обратную связь, но иногда сами члены комитета запрашивали информацию и отчетность у органов власти. Сейчас в механизм ПБ внедрено голосование. В 2017 г. 3500 жителей Гренобля проголосовали за приоритетные проекты на 13 избирательных участках. Такой же механизм используется в г.Метц (Metz), где в 2018 г. граждане выдвинули 583 идеи.

Во Франции ПБ используется также для реализации проектов в узких тематических сферах, в частности, в сфере жилищных проектов. Впервые такой подход был реализован в Пуатье (Poitiers), где государственная организация ОРАС, отвечающая за администрирование социального жилья (7500 квартир), с 2002 г. делегировала своим резидентам право распоряжаться 17% инвестиционного бюджета. В городе работали 6 советов по планированию, состоявших пополам из сотрудников организации и резидентов квартир. В настоящее время такой подход реализуется в пригородах Парижа.

Италия

Италия является страной, которая запустила первую в Европу и наиболее продолжительную во времени практику партисипаторного бюджетирования. Пионером стал небольшой городок Гроттамаре (Grottamare) на Адриатическом побережье в 1994 г., когда местным сообществам впервые было предложено обсудить с городским советом планы развития. На системном уровне по всей стране практики начали реализовываться с 2002 года.

Сегодня крупнейшая итальянская практика ПБ реализуется в Милане, втором по величине городе страны с населением более 1 млн человек. Она была запущена в 2015 г. В 2017-2018 гг. общий бюджет практики составляет 4,5 млн. евро, 0,5 млн. евро на проекты каждого из 9 внутригородских районов. В каждом районе можно реализовать до 5 проектов, но выбирается, как правило, 1-2 проекта. С целью обеспечить широкий охват работа по вовлечению ведется, в частности, с молодежью в возрасте 14-25 лет и социальными меньшинствами. Участники, как и в рамках других городских практик по всему миру, предпочитают голосовать преимущественно

через интернет: учтено более 16 тыс. голосов онлайн и около 1 тыс. офлайн. По состоянию на апрель 2018г. для участия в голосовании зарегистрировалось более 17,000 чел. Информация о победивших проектах с количеством отданных за них голосов публикуется на сайте. Уже в первый год реализации практики в ней приняло участие около 3% миланцев, было выбрано 78 идей проектов, касающихся общественных пространств, реконструкции зданий школ, благоустройства площадей и парков.

Наиболее пестрым регионом Италии с точки зрения реализуемых в нем практик ПБ сегодня является Тоскана. Общественные обсуждения в регионе были закреплены в нормативно-правовых актах даже раньше, чем это произошло на национальном уровне. Концептуальной рамкой для развития партисипаторных практик является Региональная политика участия в Тоскане (Tuscany Regional Participation Policy, TRPP), которая подкреплена соответствующими законами, закрепляющими за гражданами право принимать участие в принятии решений. Экспертную поддержку муниципалитетов осуществляет специальный орган власти (L'Autorità per la partecipazione). С целью систематизации и масштабирования существующего опыта в регионе создана база данных «Открытая Тоскана».

В целом тосканский опыт иллюстрирует целую плеяду оригинальных подходов к вовлечению. Так, организаторы практики "Sociolab", которая реализуется во Флоренции, создали гайды для проведения специализированных фокус-групп, которые сейчас используются в разных городах Италии. В муниципалитете Сан-Джулиано-Терме (Сан-Джулиано-Терме) акцент был сделан на продвижении гендерного равенства при принятии бюджетных решений. В Колле-ди-Вальд'Эльза (Colle Val d'Elsa) для планирования инвестиций в сфере молодежной политики в обсуждения вовлекли молодежь в возрасте 16-25 лет. В Медиа-Валле-дель-Серкио (Media Valle del Serchio) обсуждения посвятили восстановлению водно-болотных угодий. В Капаннори (Capannori) с целью обеспечить представительство интересов разных слоев общества, в том числе уязвимых социальных групп, бюджетную комиссию из 80-90 жителей формировали на основе жребия. В муниципалитете Кашина (Cascina) используют комбинированный подход: в обсуждениях участвуют делегаты, выбранные путем голосования, и члены бюджетной комиссии, отобранные жеребьевкой.

Португалия

В Португалии реализуется 118 практик ПБ на местном уровне, а также первая в мире национальная программа ПБ. Политический контекст, в рамках которого разворачивались партисипаторные практики, можно охарактеризовать как структурный кризис, отмеченный высоким уровнем абсентеизма и отстранением граждан от участия в политических вопросах вследствие недовольства работой демократических институтов. В течение нескольких лет нарастала асимметрия между объемом ответственности местного уровня власти и финансовыми возможностями муниципалитетов, поскольку передача полномочий с национального на местный уровень происходила без достаточной финансовой поддержки, которая могла бы удовлетворить растущие запросы граждан на местах.

Муниципальные практики ПБ чаще запускаются в крупных муниципалитетах с большой территорией, где местные сообщества достаточно расселены и разобцены, и механизмы участия, по всей видимости, призваны компенсировать недостаток физических и дистанционных контактов, тогда как в маленьких муниципалитетах наблюдается тенденция к использованию консультативных подходов, не предполагающих передачу власти гражданам. Политической силой, которая стоит за запуском более половины португальских практик, является Социалистическая партия, таким образом, среди ключевых задач, которые перед ними ставятся – продвижение справедливости и социального равенства.

Практика в Лиссабоне предполагает широкое использование информационных технологий. Жители португальской столицы могут поучаствовать в процедурах как очно, так и посредством специального портала <https://www.lisboaparticipa.pt/> Лиссабон был одним из первых европейских городов, где стали использовать каналы sms-коммуникации в рамках ПБ. В 2016 г. на голосование было выставлено более 182 проектных предложений, из которых горожане выбрали 17 победителей. В голосовании приняли участие более 51 тыс. человек, что составляет более 9% от общего населения города и значительно превышает среднемировые показатели участия в подобных проектах.

Заслуживает внимания социальная компонента португальских практик. Хотя в большей части муниципалитетов целевой аудиторией является все население, в некоторых, включая Трофу (Trofa), Калдаш-да-раинью (Caldas da Rainha) и Кондейша-а-

Нову (Condeixa-a-Nova), ПБ ориентировано на узкую целевую группу – молодежь. Благодаря ПБ переориентировался вектор взаимоотношений на муниципальном уровне: жители выступают теперь не просто в роли «просящих», но, пройдя путь социальной и политической эмансипации, они получили возможность влиять на развитие городов, в которых живут.

Однако наиболее интересной особенностью страны для международного экспертного сообщества является то, что в Португалии запущена первая в мире национальная практика ПБ, которая дает гражданам возможность высказаться напрямую о приоритетах расходования национального бюджета. Национальная программа была анонсирована в конце 2016 г. Она затронула пять тематических сфер: наука, культура, образование, программы дополнительного образования для взрослых и сельское хозяйство. На Азорских островах (Azores) и Мадейре (Madeira) в тематические области были также включены правосудие и вопросы внутренней политики.

Португальцы могут проголосовать через интернет или по SMS за один проект на национальном и один проект на региональном уровне. В сентябре оглашаются результаты голосования и начинается реализация проектов. Среди планов, обсуждаемых в этой связи на правительственном уровне, высказывается идея в будущем проводить голосования за проекты ПБ в том числе через банкоматы, которые есть даже в самых отдаленных деревнях.

Польша

Изначальный интерес к гражданской активности в Польше был низким, что объясняется общим посткоммунистическим разочарованием в публичной политике. ПБ появилось в Польше в начале 2000-х как утопическая идея, но уже спустя несколько лет стало неотъемлемой частью политической реальности. Сегодня в Польше реализуется большое количество экспериментов ПБ, во многом благодаря принятому в 2009 г. закону о сельских фондах (Solecki Funds). Это специальные ресурсы, предоставляемые местным властям для усиления прямой демократии, включая совместное принятие решений о бюджете. По состоянию на 2012 г. в Польше реализовывалось от 324 до 1102 проектов ПБ на местном уровне. Большой разрыв в оценках связан с разницей в строгости критериев, по которым исследователи определяют ПБ. Доля местного бюджета, расходуемая в рамках процедур активного гражданского участия, как прави-

ло не превышает 1%. За период с 2011 г. на реализацию проектов было потрачено более 318 млн. польских злотых (более 5 млрд руб. или более 87 млн. долл. США).

Первая инициатива на принципах гражданского участия была запущена в городе Плоцк (Plock), расположенном в центре страны. Население города составляет около 130 000 человек, основной экономики является нефтехимическая промышленность. В период между 2003 и 2005 годами в рамках Программы Развития ООН здесь сформировалось частно-государственное партнерство между муниципалитетом, группами активистов и местными компаниями PKN Orlen (главная нефтехимическая компания Польши, чья штаб-квартира расположена в Плоцке) и Леви Страусс.

Однако первой классической польской практикой ПБ стала практика в приморском городе Сопот (Sopot), одном из самых богатых городов страны с высоким уровнем муниципальных доходов. Здесь с 2011 г. было проведено первое голосование горожан за проекты местного значения. Список инициатив для голосования был сформирован сотрудниками органов власти, таким образом, делиберативная компонента отсутствовала: у горожан не было возможности самостоятельно выдвинуть идеи, они выбирали из закрытого списка.

В 2014-2016 г. в польских городах наблюдается увеличение размера бюджета, расходующегося через процедуры гражданского участия в пересчете на одного жителя. К 2016 г. эта сумма достигла 32,2 польских злотых (примерно 580 рублей) на человека. В некоторых городах, например во Вроцлаве (Wroclaw), это увеличение стало ответом на растущий запрос со стороны горожан. В Варшаве (Warsaw) рост бюджета ПБ был более стремительным: от 21 млн. польских злотых в 2015 г. до 61 млн. в 2017 году.

Испания

История развития партисипаторных практик в стране была достаточно неравномерной. С 2001 года наблюдался быстрый рост популярности ПБ, в середине первого десятилетия политические партии начали активно включать ПБ в свои избирательные программы. Пионерами стали г. Севилья (Seville) и входящие в барселонскую агломерацию муниципалитеты Руби (Rubi) и Сан-Фелиу-де-Льобрегат (St. Feliu de Llobregat).

В современной Испании доля муниципальных бюджетов, которая расходуется посредством ПБ составляет порядка 3-4%. Об-

щим контекстом всех практик является то, что ПБ всегда связано с вовлечением граждан в принятие решений и инициируется властью сверху, тогда как локальные особенности процедур зависят от размера муниципалитета, лидирующей в нем политической партии и социально-экономического контекста. Лишь в одном из муниципалитетов, г. Альбасете (Albacete) ПБ было инициировано снизу как проект, независимый от администрации, которой пришлось интегрировать существующие партисипаторные институты в бюджетный процесс. Чуть более половины практик ПБ предполагают обсуждение малых инфраструктурных проектов, оставшиеся касаются местных программ развития и работы муниципальных служб. Для граждан, которые не считают эти вопросы важными, ПБ оказалось непривлекательным. Что касается больших инфраструктурных проектов, они выносятся на обсуждение в 22% практик, однако в таких случаях участие граждан, как правило, более ограничено, оно носит консультативный характер, и решение принимается коллегиально вместе с органами власти.

Наиболее заметной практикой ПБ в Испании является практика в г. Мадрид, которая встроена в платформу гражданского участия «Decide Madrid». Платформа включает в себя 4 компоненты: выдвижение и голосование за законопроекты местного уровня, общественные обсуждения, консультации и ПБ. В 2016 г. в городе состоялся первый цикл ПБ. Механизм его реализации был позаимствован из опыта другой европейской столицы – г. Париж. Мадридцы подают идеи через сайт «Decide Madrid» и 26 офисов социальных служб, а затем выбирают самые популярные голосованием. В 2017 г. на реализацию проектов была направлена сумма в размере 100 млн евро. Для популяризации ПБ была развернута широкая информационная кампания стоимостью в 200 тыс. евро, что составило примерно 4 евро на одного проголосовавшего. Кампания позволила усилить интерес мадридцев к ПБ, и в 2017 г. в выдвижении и отборе проектов приняли участие более 67 тыс. человек, на 47% больше, чем в предыдущий год.

Доля граждан, которые участвуют в ПБ в Испании, составляет от 1% до 3% населения муниципалитета, что близко к среднемировым значениям. Участие мужчин и женщин примерно одинаково, представительство молодежного сегмента аудитории существенно отстает от представительства взрослой части населения. Существенная часть практик в

стране была запущена с целью активизировать участие граждан, ранее не пользовавшихся другими каналами обратной связи, что частично удалось сделать: для каждого четвертого участника ПБ стало первым апробированным форматом делиберации. Города, реализующие ПБ в стране, объединены в «Национальную сеть партисипаторного бюджетирования в Испании» (Red Estatal de Presupuestos Participativos de España).

Россия

В России востребованность программ и проектов, предполагающих вовлечение населения в решение вопросов местного значения, во многом объясняется изменениями, которые происходили на местном уровне в позднесоветское и постсоветское время, когда стал возможным отход от старой централизованной структуры управления процессами на местном уровне. Наибольшее влияние на формирование региональных практик ИБ в России оказали две модели: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка и модель «партисипаторного бюджетирования» (ПБ), реализуемая проектной группой Европейского университета в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив.

ППМИ – наиболее распространенная на сегодняшний день модель, она имеет самую продолжительную историю среди российских партисипаторных практик. Она была подготовлена и запущена в 2007 г. в Ставропольском крае как одна из инициатив Всемирного банка в области социальной защиты населения, и в дальнейшем реализована при поддержке Всемирного банка в Кировской, Тверской, Нижегородской областях, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан, Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия), Еврейской автономной области. К важнейшим особенностям практики относятся выдвигание приоритетных проектов гражданами на общих собраниях населения, конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев, оценивающих степень поддержки проектов местными сообществами, и полная встроенность в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Проекты ППМИ осуществляются на средства бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании муниципалитетов, населения и местного бизнеса. В настоящее время модель ППМИ активно используется во многих субъектах Российской

Федерации, в том числе без прямого участия Всемирного банка.

Модель партисипаторного бюджетирования (ПБ) по технологии Европейского университета реализуется в России с 2013 г., когда были запущены первые российские пилотные проекты – «Народный бюджет» в Череповце и «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору. С 2014 г. эксперимент был распространен на ряд муниципалитетов Кировской области. С 2016 г. ПБ работает также в Санкт-Петербурге. В настоящее время практика внедрена в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей. Помимо ППМИ и партисипаторного бюджетирования, в рамках ИБ развиваются отдельные региональные практики.

Необходимость обобщения разнообразных практик привлечения граждан для решения вопросов местного значения в России привела к появлению единого термина «инициативное бюджетирование», который более понятен и близок слуху российских граждан. В настоящее время развитие практик инициативного бюджетирования поддерживается Министерством финансов на федеральном уровне в рамках реализации утвержденной в 2013 г. Программы повышения эффективности управления общественными финансами. Было принято решение первоначально не создавать единую методичку для всех регионов. Вместо регламентации «сверху» в сотрудничестве со Всемирным банком был разработан комплекс мероприятий по развитию партисипаторных практик при помощи обучения региональных и муниципальных органов власти и активных граждан.

По данным Министерства финансов, в 2016 г. в России было реализовано 8 732 проекта ИБ. Их количество увеличилось по сравнению с 2015 годом в 3,3 раза. Стоимость реализованных проектов составила около 7 млрд. рублей (более 112 млн. долларов США) по сравнению с 2,4 млрд. руб. (более 38 млн. долларов США) годом ранее. Общий объем софинансирования средств государственных бюджетов со стороны муниципалитетов, граждан, бизнеса превысил 1,8 млрд. рублей. В 2016 г. 35 субъектов РФ заявили о реализации на их территории проектов ИБ, в ряде других регионов идет подготовка к запуску таких практик. В целом 50 российских регионов вовлечены в развитие ИБ на их территории.

Заинтересованность регионов в практиках инициативного бюджетирования объясняется несколькими причинами: оно оказалось важным ресурсом развития местного

самоуправления в городских и сельских поселениях, которые именно через региональные программы ИБ получили средства на реализацию давно ожидаемого «бюджета развития» своих территорий, стало инструментом повышения эффективности бюджетных расходов, а также привело к комплексу дополнительных социальных, экономических, управленческих эффектов. В настоящее время формируется комплекс мер государственной поддержки, одним из результатов которого станет законодательное закрепление основ инициативного бюджетирования.

Заключение

Как показал проведенный анализ, востребованность механизмов гражданского

участия в принятии бюджетных решений и гражданского контроля разделяется сегодня в разных европейских странах. Исторические предпосылки, которые привели к запуску подобных практик, различаются в частных деталях, но в общем приближении они, как правило, связаны с обновлением политического руководства, приходом к власти демократических сил и гражданским запросом на изменения и партисипаторные инновации снизу. Выявлено, что интерес, возникший в России к практикам инициативного бюджетирования, не уникален, он отражает характерное в том числе для европейских стран, разочарование в институте политического представительства и поиске альтернативных методов демократического принятия решений.

Статья подготовлена в рамках проекта «Развитие инициативного бюджетирования в Российской Федерации», реализуемого Министерством финансов РФ и Международным банком реконструкции и развития.

Литература:

1. Шульга И.Е., Вагин В.В., Хачатрян Г.Н., Сухова А.С., Шилов Л.А., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М., 2017.
2. Шилов Л. Выборы без политики. Что нужно людям от демократии в XXI веке? Republic.ru. 18.04.2018 // <https://republic.ru>.
3. Allegretti G., Herzberg K. Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy. Transnational Institute Briefing. 2004.
4. Allegretti G., Storton S. Participatory Budgets in Italy: Reconfiguring a collapsed panorama // Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide, 2014.
5. Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak Dzh. Participatory Budgeting in Poland. Finance and marketing selected issues // The International Conference Hradec Economic Days, 2017.
6. Bilancio Partecipativo // bilanciopartecipativo.comune.milano.it
7. Decide Madrid // www.nesta.org.uk.
8. Dialog Global, International Congress on Participatory Budgeting. №24. Service Agency Communities in One World. № 24. 2010.
9. Dias N. A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path // Hope for Democracy. 2014.
10. Ganuza E., Francés F. The Participants' print in the Participatory Budget: overview on the Spanish experiments // Hope for Democracy. 2010.
11. High School Participatory Budget (Poitou-Charentes, France). Participedia, 2017 // <https://participedia.net>.
12. I Count, I Participate, I Decide – Participatory Budgeting in Milan. Participedia, 2017 // <https://participedia.net>.
13. Kamrowska-Zaluskaa D. Participatory Budgeting in Poland – Missing Link in Urban Regeneration Process // Procedia Engineering. 161. 2016.
14. Koblowski V., Van Criekeingend M. Participatory budgeting polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland // Hope for Democracy. 2014.
15. Gutierrez B. Madrid as a democracy lab. Open Democracy, 2017 // www.opendemocracy.net.
16. Madrid for You // <http://www.madridforyou.es>.
17. Milan – Participatory Budgeting. Collaborative Cities // <https://collaborativecities.designforcommons.org>.
18. Municipios por una Democracia Participativa // <https://presupuestosparticipativos.com>.
19. Participatory democracy: Portugal's new frontier. OECD // www.oecd.org.
20. Participatory budget. How do we do it in Gdansk. Medium, 2016 // <https://medium.com>.

21. Participatory Budgeting in Poland. Go-Local, 2016 // <https://go-local.pl>.
22. Participatory budgeting. An innovative approach. European Parliament Briefing. 2016 // <https://goo.gl>.
23. The Tuscany Regional Participation Policy, Italy. Participedia, 2017 // <https://participedia.net>.
24. Sintomer, Y.; Allegretti, G.; Herzberg, C.; Röcke, A. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation, 2013.
25. Veron P. Why Paris is Building the World's Biggest Participatory Budget. New Cities Foundation, 2015 // www.newcitiesfoundation.org.
26. Kamolov S., Konstantinova A. E-government: way of modernization and efficiency enhancement of public governance // *Право и управление. XXI век*. 2017. № 1 (42).
27. Камолов С.Г. Настольный словарь муниципального финансиста. Англо-русский терминологический словарь-справочник по рынку муниципальных облигаций. М., 2008.

PARTICIPATORY BUDGETING PRACTICES IN EUROPEAN COUNTRIES

Introduction. *The relevance of the study is caused by the growing interest in the practices of involving citizens in the budget process in Russia and abroad. In 2017 the project "Development of initiative budgeting in the Russian Federation" was launched. It is being implemented by the Ministry of Finance of the Russian Federation and the World Bank. More than 50 Russian regions participate in this project today. Since the issue of civic participation in budget allocation is quite new, academic researchers and practitioners are interested in foreign experience, in particular, in citizen engagement mechanisms used in European countries.*

Materials and methods. *The research uses comparative historical analysis and case-study methods. The sources include academic articles, thematic books and monographs, encyclopedias, official websites, and specialized portals of the Internet engagement.*

Results. *The historical and political prerequisites, which laid the foundation for the development of modern mechanisms of direct democracy in Euro-*

pean countries, were identified. The most large-scale country cases are characterized. These cases are related to the biggest numbers of implemented projects or the number of citizens who took part in the formulation and selection of ideas about local development. Cases of the European capitals from Paris, Madrid, Lisbon and Warsaw are presented. The experience of Russia in this historical context is characterized.

Discussion and conclusions. *The most original approaches that are of interest from the point of view of the citizen engagement procedures or local development issues are submitted for discussion within the framework of participatory mechanisms revealed. It is shown that the need for direct citizen engagement into the budget process is recognized today in different countries.*

Nadezda V. Gavrilova,
Senior Researcher, Center for Initiative
Budgeting, Financial Research Institute of the
Ministry of Finance of the Russian Federation

Ключевые слова:

партиципаторное бюджетирование,
инициативное бюджетирование,
вовлечение граждан, участие граждан,
прямая демократия, делиберативная
демократия, партиципаторное управление,
гражданский контроль

Keywords:

participatory budgeting, initiative budgeting,
citizen engagement, citizen participation,
direct democracy, deliberative democracy,
participatory management, civil control

References:

1. Shul'ga I.E., Vagin V.V., Hachatrjan G.N., Suhova A.S., Shilov L.A., Gavrilova N.V., Shapovalova N.A., 2017. Inicijativnoe bjudzhetirovanie. Rossijskij opyt v oblasti uchastija grazhdan v reshenii voprosov mestnogo znachenija. [Initiative budgeting. The Russian experience of citizen engagement into decision making on local issues]. Moscow.
2. Shilov L., 2018. Vybory bez politiki. Chto nuzhno ljudjam ot demokratii v XXI veke? [What do people need from democracy in XXI century?] Republic.ru. URL: <https://republic.ru>.
3. Allegretti G., Herzberg K., 2004. Participatory Budgets in Europe. Between Efficiency and Growing Local Democracy. Transnational Institute Briefing.

4. Allegretti G., Storton S., 2014. Participatory Budgets in Italy: Reconfiguring a collapsed panorama. *Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide.*
5. Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak Dzh., 2017. Participatory Budgeting in Poland. Finance and marketing selected issues. *The International Conference Hradec Economic Days.*
6. Bilancio Partecipativo. URL: <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it>
7. Decide Madrid. URL: <https://www.nesta.org.uk>.
8. Dialog Global, International Congress on Participatory Budgeting, 2010. №24. Service Agency Communities in One World.
9. Dias N., 2014. A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path. *Hope for Democracy.*
10. Ganuza E., Francés F. 2010. The Participants' print in the Participatory Budget: overview on the Spanish experiments. *Hope for Democracy.*
11. High School Participatory Budget (Poitou-Charentes, France). 2017 Partecipedia. URL: <https://partecipedia.net>.
12. 'I Count, I Participate, I Decide' - Participatory Budgeting in Milan. 2017 Partecipedia. URL: <https://partecipedia.net>.
13. Kamrowska-Zaluskaa D., 2016. Participatory Budgeting in Poland – Missing Link in Urban Regeneration Process. *Procedia Engineering, 161.*
14. Keblowski V., Van Criekegend M., 2014. Participatory budgeting polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland. *Hope for Democracy.*
15. Gutierrez B., 2017. Madrid as a democracy lab. URL: <https://www.opendemocracy.net>.
16. Madrid for You. URL: <http://www.madridforyou.es>.
17. Milan – Participatory Budgeting. Collaborative Cities. <http://collaborativecities.designforcommons.org>.
18. Municipios por una Democracia Participativa. URL: <https://presupuestosparticipativos.com>.
19. OECD. Participatory democracy: Portugal's new frontier. URL: <http://www.oecd.org>.
20. Participatory budget. How do we do it in Gdansk. 2016. Medium. URL: <https://medium.com>.
21. Partisipatory Budgeting in Poland. 2016. Go-Local. URL: <https://go-local.pl>.
22. Participatory budgeting An innovative approach. European Parliament Briefing. 2016. URL: <https://goo.gl>.
23. The Tuscany Regional Participation Policy, Italy. 2017. Partecipedia. URL: <https://partecipedia.net>.
24. Sintomer, Y.; Allegretti, G; Herzberg, C.; Röcke, A. 2013. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation.
25. Veron P. 2015. Why Paris is Building the World's Biggest Participatory Budget URL: <http://www.newcitiesfoundation.org>.
26. Kamolov S., Konstantinova A., 2017. E-government: way of modernization and efficiency enhancement of public governance. Pravo i upravljenje. XXI vek. [Journal of Law and Administration]. № 1 (42).
27. Kamolov S.G., 2008. Nastol'nyj slovar' municipal'nogo finansista. Anglo-russkij terminologicheskij slovar'-spravochnik po rynku municipal'nyh obligacij [Desk dictionary of the municipal financial expert. English-Russian terminological dictionary on the market of municipal bonds]. Moscow.