

DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-64-70

УДК 352.075(571.620)

**А. В. Романченко****Л. В. Самандина**

### **О реализации проектов, основанных на местных инициативах граждан, на территории Хабаровского края**

*Статья посвящена одной из актуальных проблем развития местного самоуправления – проблеме вовлечения населения в решение вопросов местного значения в рамках конкретного муниципального образования на основе реализации механизма инициативного бюджетирования. Авторами рассмотрены основные требования к заявкам городских и сельских поселений для участия в реализации проектов поддержки местных инициатив, проанализировано участие муниципальных районов края в реализации проектов поддержки местных инициатив и представлены качественные и количественные результаты их реализации в Хабаровском крае.*

*Ключевые слова: партиципаторное бюджетирование, инициативное бюджетирование, проект, поддержка местных инициатив, конкурсный отбор, вовлеченность населения, органы местного самоуправления, софинансирование, субсидия краевого бюджета.*

Реальным механизмом, позволяющим успешно решать проблемы развития территорий как за рубежом, так и в Российской Федерации, является партиципаторное бюджетирование. Данная форма участия граждан в бюджетном процессе появилась в Бразилии в конце 80-х годов XX в. и стала активно применяться в целом ряде государств. В России она обозначается термином «инициативное бюджетирование» и представляет собой «... совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении объектов расходования части бюджетных средств и последующем контроле за реализацией проектов». [1]

На территории субъектов Российской Федерации инструментом реализации подобных проектов является Программа поддержки местных инициатив (далее – ППМИ), реализуемая в рамках инициативного бюджетирования. По данным

Е. В. Симоновой, «... 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 краях, 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. руб.» [3]. При этом, по мнению М. В. Цуркан, «... наиболее актуальной становится реализация обозначенных проектов на территории тех муниципальных образований, в которых общественно значимая инфраструктура находится в наихудшем состоянии» [4].

В сложившихся социально-эконо-

**Романченко Андрей Валерьевич** – заместитель министра сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края, начальник Управления развития сельских территорий (г. Хабаровск). *E-mail: romanchenko@mail.ru*

**Самандина Лариса Васильевна** – доцент кафедры государственного муниципального управления и служебного права, Дальневосточный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы (г. Хабаровск). *E-mail: samandina@mail.ru*

мических условиях, при которых бюджетные возможности поселений не позволяют решать в полной мере вопросы местного значения, органы исполнительной власти Хабаровского края с 2011 г. начали изучать опыт других регионов России по реализации проектов поддержки местных инициатив, посетили Кировскую область и другие субъекты Российской Федерации, одними из первых в Дальневосточном федеральном округе приступили и четвертый год подряд реализуют проект «Программа поддержки местных инициатив» (далее – ППМИ).

При реализации идеи ППМИ органам местного самоуправления удалось выявить реальные и наиболее насущные проблемы населения, вовлечь его в решение выявленных проблем, организовать совместную работу населения и власти, что позволило решать именно те проблемы, которые остро воспринимаются населением, и повысить эффективность использования средств бюджета. Основные принципы реализации проекта предполагают вовлеченность населения в выбор приоритетной проблемы, реализацию проектов и обеспечение сохранности и эффективной эксплуатации объектов, прозрачность всех процедур, широкое информирование населения, эффективность использования финансовых ресурсов, включая бюджетные инвестиции, местное софинансирование и обеспечение долговременного и устойчивого функционирования объекта. Как отмечает ряд авторов, «... финансирование проектов осуществляется из нескольких основных источников: региональный бюджет, бюджет муниципального образования, средства, выделяемые субъектами местного бизнеса, и обязательный вклад населения. Софинансирование проектов может реализовываться в денежной форме, в форме услуг или строительных материалов, которые учитываются в смете заявки. Региональный бюджет выделяет субсидию на финансирование ППМИ, которая передается в муниципальные бюджеты. Финансовые ресурсы из других источников, включая софинансирование, обеспечиваемое местными предприятиями и населением, оформляются как целевые добровольные пожертвования». [2]

Участие городских и сельских поселений Хабаровского края в Проекте основано на достаточно четко сформулирован-

ных требованиях к заявкам для участия в ППМИ:

Число заявок, поданных от муниципалитета, не может превышать число населённых пунктов, входящих в его состав.

– общая сумма субсидий краевого бюджета на одно муниципальное образование не может превышать 2 млн. руб.;

– финансирование со стороны муниципального бюджета (поселения) не может быть меньше 5% от суммы субсидии;

– минимальная сумма софинансирования со стороны населения – 1% от суммы субсидии;

– приветствуется привлечение внебюджетных средств (финансовые средства спонсоров).

В случае, если финансирование со стороны муниципального бюджета или сумма софинансирования со стороны населения выше, поселение получает дополнительные баллы. Критерии отбора проектов составлены таким образом, что возможности крупных и небольших поселений уравниваются, что обеспечивает участие в Проекте как городских, так и сельских поселений муниципальных районов Хабаровского края.

Конкурсный отбор позволяет выбрать наиболее жизнеспособные проекты, при этом доля отклоненных проектов не очень высока, что может свидетельствовать о серьезном подходе поселений к выбору объекта проектной деятельности, о сформированных навыках подготовки документов для участия в конкурсе, отработанных механизмах взаимодействия с населением или о наличии пробелов в процедуре конкурсного отбора. Данные о результатах процедуры конкурсного отбора представлены в таблице 1.

Необходимо отметить, что среди критериев оценки эффективности глав муниципальных районов Хабаровского края одним из показателей является участие поселений, входящих в состав района, в реализации проектов ППМИ. Так, из 17 муниципальных районов Хабаровского края 16 районов хотя бы один раз подавали заявки для участия в конкурсе. Муниципальные образования Хабаровского края активно используют данную форму вовлечения населения в решение вопросов местного значения, при этом можно определить различные группы муниципальных районов в зависимости от количества заявок про-

Таблица 1

**Результаты конкурсного отбора**

| №  | Наименование         | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |
|----|----------------------|---------|---------|---------|---------|
| 1. | Поступило заявок     | -       | 80      | 61      | 54      |
| 2. | Отклонено заявок     | -       | 6       | 9       | 4       |
| 3. | Принято заявок       | 13      | 74      | 52      | 50      |
| 4. | Реализовано проектов | -       | 36      | 12      | 45      |

*Источник: составлено авторами на основе материалов текущего архива Министерства сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края.*

Таблица 2

**Участие муниципальных районов в реализации ППМИ**

| №                                    | Муниципальный район  | Количество заявок прошедших конкурсный отбор |
|--------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------|
| <b>Группа 1 (свыше 20 заявок)</b>    |                      |                                              |
| 1.1                                  | Хабаровский          | 32                                           |
| 2.2                                  | Вяземский            | 29                                           |
| 3.3                                  | Район им С. Лазо     | 24                                           |
| <b>Группа 2 (от 11 до 15 заявок)</b> |                      |                                              |
| 4.1                                  | Комсомольский        | 13                                           |
| 5.2                                  | Бикинский            | 12                                           |
| <b>Группа 3 (от 5 до 10 заявок)</b>  |                      |                                              |
| 6.1                                  | Советско-Гаванский   | 8                                            |
| 7.2                                  | Солнечный            | 7                                            |
| 8.3                                  | Ванинский            | 5                                            |
| 9.4                                  | Нанайский            | 5                                            |
| 5.5                                  | Николаевский         | 5                                            |
| <b>Группа 4 (от 1 до 4 заявок)</b>   |                      |                                              |
| 11.                                  | Аяно-Майский         | 3                                            |
| 12.                                  | Ульчский             | 3                                            |
| 13.                                  | Охотский             | 3                                            |
| 14.                                  | Верхнебуреинский     | 3                                            |
| 15.                                  | Амурский             | 2                                            |
| 16.                                  | Район им П. Осипенко | 1                                            |

*Источник: составлено авторами на основе материалов текущего архива Министерства сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края.*

шедших конкурсный отбор.

Как видно из представленных данных, наиболее активное участие в реализации проектов поддержки местных инициатив принимают жители центральных и южных районов Хабаровского края, тогда как в силу объективных причин участие в данной форме вовлечения населения в решение вопросов местного

значения жителей северных территорий края весьма затруднительно. В рамках экспертного круглого стола, прошедшего в июне текущего года, главой Некрасовского сельского поселения Р. П. Коваленко было предложено уравнивать возможности жителей различных территорий и пересмотреть весовые коэффициенты и балльную оценку критериев в пользу

поселений, расположенных на северных территориях Хабаровского края.

Механизм реализации Проекта предполагает предоставление адресных субсидий из краевого бюджета муниципальным бюджетам на финансирование проектов, направленных на решение проблем, выявленных самим населением. Данные об итогах реализации ППМИ представлены в таблице 3.

Вовлечение населения в реализацию проектов поддержки местных инициатив, даже если поселение не прошло конкурсный отбор, позволяет реализовывать задуманный проект без субсидий краевого бюджета, за счет средств населения и спонсорской помощи предпринимателей. Так, в Мичуринском сельском поселении Хабаровского муниципального района Хабаровского края был возведен памятник погибшим в Великой Отечественной войне односельчанам.

Органы исполнительной власти Хабаровского края проводят серьезную работу по активизации деятельности муниципалитетов в рассматриваемом направлении. Так, 3 мая 2017 г. представители Минсельхозразвития края приняли участие в работе Совета по вопросам экономического развития муниципальных образований при Министерстве экономического развития Хабаровского края. Руководители экономических служб муниципальных районов края получили рекомендации по вопросу реализации проектов развития поселений муниципальных районов края, основанных на местных инициативах граждан, ставших победителями в 2017 г., и по вопросу их участия в конкурсном отборе

на 2018 г. В 2017 г. поступило 54 заявки от 14 муниципальных районов края, по решению конкурсной комиссии победителями признаны 45 проектов, на их реализацию из бюджета Хабаровского края выделено более 50 млн. руб., при этом сумма господдержки увеличена в 2,5 раза.

Как показывает практика инициативного бюджетирования, в субъектах РФ ситуация с финансированием проектов складывается по-разному. [5] К примеру, в Тверской области в структуре финансового обеспечения проектов уменьшается (хотя и незначительно) доля региональной субсидии и возрастает доля местного софинансирования. По данным ряда авторов, «... 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» [3].

В Хабаровском крае большая часть представленных проектов направлена на решение наиболее насущных, по мнению жителей, проблем сельских поселений. К примеру, в некоторых муниципальных образованиях средства краевой субсидии направили на восстановление и строительство домов культуры, обустройство детских и спортивных площадок. В отдельных населенных пунктах выделенные средства использовали для благоустройства обелисков Славы, скверов Памяти и строительства мемо-

Таблица 3

**Итоги реализации ППМИ**

| Год  | Число проектов | Краевая субсидия, млн. руб. | Общая стоимость проектов, млн. руб. | Число благополучателей, тыс. чел. | Созданные рабочие места, ед. |
|------|----------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| 2014 | 13             | 16,6                        | 25,8                                | 16,1                              | 39                           |
| 2015 | 36             | 46,1                        | 79,1                                | 142,7                             | 110                          |
| 2016 | 12             | 18,9                        | 38,4                                | 43,5                              | 47                           |

Источник: составлено авторами на основе материалов текущего архива Министерства сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края.



Таблица 4

**Типология проектов ППМИ в Хабаровском крае, 2014 – 2016 гг.**

| Направление реализованных проектов         | Количество проектов |
|--------------------------------------------|---------------------|
| Культура                                   | 17                  |
| Спорт                                      | 13                  |
| Благоустройство                            | 11                  |
| Мосты и дороги                             | 8                   |
| Детские площадки                           | 6                   |
| Пожарная безопасность и системы оповещения | 4                   |
| Водоснабжение                              | 2                   |

*Источник: составлено авторами на основе материалов текущего архива Министерства сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края.*

риальных комплексов.

За время успешной работы Программы органы местного самоуправления вместе с населением восстановили десятки домов культуры и библиотек, возвели спортивные и детские площадки. В поселениях края построены объекты дорожной инфраструктуры, освещения и благоустройства.

Значимым результатом реализации ППМИ стало развитие диалога между населением и органами власти в процессе решения практических проблем, повышение эффективности работы органов местного самоуправления. Заметно изменилось отношение населения к выбору проектной идеи. Важно, что люди научились находить общий язык, определяя какие проблемы поселения необходимо решать в первую очередь. Изменилось отношение населения к возведенным в рамках реализации объектам, большинство жителей, принявших участие в софинансировании проекта, более бережно относятся к их сохранности.

Как справедливо отмечает Е. В. Симонова, «... 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 эффектив-

ность, результативность деятельности, становится, в свою очередь, условием, способствующим росту доверия населения власти и органам местного самоуправления». [3]

В заключении отметим, что часть населения муниципальных образований Хабаровского края, к сожалению, на сегодняшний день не очень значительная, участвуя в реализации проектов ППМИ, все в большей степени осознает себя в качестве субъекта местного самоуправления, принимает решения и активно участвует в работе по изменению жизни в своем родном поселении.

**Список литературы:**

1. 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.
2. Майкова Э. Ю., Симонова Е. В. Программа поддержки местных инициатив как инновационный инструмент в системе управления местными сообществами // Управление инновациями: теория, методология, практика, 2016.
3. Симонова Е. В. Доверие органам местного самоуправления и участие граждан в региональных практиках инициативного бюджетирования: характер взаимосвязи (На примере

Тверской области) // Научный результат. Социология и управление. Т. 3, № 1, 2017.

4. Цуркан М. В. Инвестиционные проекты развития муниципальных образований в условиях нестабильной экономической ситуации // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». № 2. 2015.

5. Цуркан М. В. Анализ региональных практик инициативного бюджетирования // Финансовый журнал. № 3. 2017.

6. Материалы текущего архива Министерства сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края.

### **Библиографическое описание статьи**

Романченко А. В., Самандина Л. В. О реализации проектов, основанных на местных инициативах граждан, на территории Хабаровского края // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 4 (81). С. 64–70. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-64-70

**A. V. Romanchenko**

**L. V. Samandina**

### **About implementation of the projects based on the local initiatives of citizens in the territory of the Khabarovsk territory**

*The article is devoted to one of the current problems of development of the local government – a problem of involvement of population in the solution of questions of the local value within the concrete municipal unit on the basis of realization of the mechanism of initiative budgeting. The authors have considered the main requirements to applications of the city and rural settlements for participation in implementation of the projects of support of local initiatives, participation of municipal districts of the territory in implementation of the projects of support of local initiatives is analyzed and the qualitative and quantitative results of their realization in the Khabarovsk territory are presented.*

**Keywords:** participation budgeting initiative budgeting, project, support of local initiatives, competitive selection, involvement of the population, local governments, joint financing, subsidy of the regional budget.

### **References:**

1. Vagin V. V., SHapovalova N. A., Gavrilova N. V. Analiz i sistematizaciya luchshej rossijskoj i zarubezhnoj praktiki vovlecheniya grazhdan v byudzhetye iniciativy // Inicijativnoe byudzhetrovanie v Rossijskoj Federacii. Materialy Vserossijskoj konferencii po inicijativnomu byudzhetrovaniyu. Vypusk 1. M. : NIFI, 2015. S. 38–153.

2. Majkova E. H. YU., Simonova E. V. Programma podderzhki mestnyh iniciativ kak innovacionnyj instrument v sisteme

upravleniya mestnymi soobshchestvami // Upravlenie innovacijami: teoriya, metodologiya, praktika, 2016

3. Simonova E. V. Doverie organam mestnogo samoupravleniya i uchastie grazhdan v regional'nyh praktikah inicijativnogo byudzhetrovaniya: harakter vzaimosvyazi (Na primere Tverskoj oblasti) // Nauchnyj rezul'tat. Sociologiya i upravlenie. T. 3, № 1, 2017.

4. Curkan M. V. Investicionnye proekty razvitiya municipal'nyh obrazovanij v usloviyah nestabil'noj ehkonomicheskoj situacii // Vestnik TvGU. Seriya «EHkonomika

**Andrey Valeryevich Romanchenko** – deputy minister of agricultural production and development of the rural territories of the Khabarovsk territory, head of the department of development of the rural territories (Khabarovsk). E-mail: romanchenko@mail.ru

**Larisa Vasilyevna Samandina** – associate professor of the public municipal administration and the office right chair, the Far-Eastern institute of management – branch of RANEPa (Khabarovsk). E-mail: samandina@mail.ru

---

*i upravlenie». № 2. 2015.*

5. Curkan M. V. *Analiz regional'nyh praktik iniciativnogo byudzhetrovaniya* // *Finansovyj zhurnal*. № 3. 2017.

6. *Materialy tekushchego arhiva Ministerstva sel'skohozyajstvennogo proizvodstva i razvitiya sel'skih territorij Habarovskogo kraya.*

---

**Reference to the article**

---

Romanchenko A. V., Samandina L. V. About implementation of the projects based on the local initiatives of citizens in the territory of the Khabarovsk territory // *Power and Administration in the East of Russia*. 2017. No. 4 (81). PP. 64–70. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-64-70

---