УДК 352.075

Самандина Лариса Васильевна – канд. ист. наук, доцент, декан факультета ВШГУ Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail:samandina@mail.ru*

Байков Николай Михайлович – д-р социол. наук, гл. научный сотрудник, профессор кафедры социологии, социальной работы и права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail:nmbaikov@rambler.ru*

Барбышева Татьяна Михайловна – ст. преподаватель кафедры финансов и кредита Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: barbishevatania@mail.ru*

Березутский Юрий Владимирович – канд. соц. наук, доцент, начальник отдела организации и координации научных исследований Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: uriy@dvags.ru*

Лукасевич Татьяна Александровна – канд. экон. наук, доцент, зав. кафедры менеджмента и предпринимательского права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: tatianaal27@mail.ru*

Поливаева Ольга Геннадьевна – канд. экон. наук, доцент, зам. директора по научной работе Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: polivaeva@list.ru.*

Л.В. Самандина
Н.М. Байков
Т.М. Барбышева
Ю.В. Березутский
Т.А. Лукасевич
О.Г. Поливаева
L.V. Samandina
N.M. Baykov
T.M. Barbysheva
Yu.V. Berezutskiy
T.A. Lukasevich
O.G. Polivaeva

Состояние и проблемы местного самоуправления в дальневосточных субъектах РФ*

*Статья подготовлена по материалам Доклада о состоянии местного самоуправления в субъектах РФ Дальневосточного федерального округа (Самандина Л.В., Байков Н.М., Барбышева Т.М., Березутский Ю.В., Лукасевич Т.А., Поливаева О.Г. Доклад о состоянии местного самоуправления в субъектах РФ Дальневосточного федерального округа // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. М. : Изд-во Проспект, 2015. С 146 – 173).

В статье рассматриваются основные вопросы состояния и развития местного самоуправления в субъектах РФ Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО). Показаны основные направления реформирования местного самоуправления в дальневосточных субъектах РФ. Отмечена необходимость разработки концепции развития местного самоуправления на федеральном уровне, расширения практики проведения социологических опросов и социологического мониторинга эффективности развития местного самоуправления. Показаны направления реформирования территориальной организации местного самоуправления в ДФО, отмечена тенденция укрупнения муниципальных образований в дальневосточных субъектах РФ. Показан опыт субъектов РФ в ДФО по формированию компетенций органов местного самоуправления, развитию финансового механизма, взаимодействию органов государственного управления и местного самоуправления.

The state and the problems of the local government in the Far-Eastern subjects of RF[1]

In this article the main questions of the state and development of the local government in the subjects of the Russian Federation of the Far-Eastern federal district are considered (further – FEFD). The main directions of reforming of the local government in the Far-Eastern territorial subjects of the Russian Federation are shown. The need of development of the concept of development of the local government at the federal level, widening of the practice of carrying out sociological polls and sociological monitoring of efficiency of development of the local government is marked. The directions of reforming of the territorial organization of the local government in FEFD are shown, the tendency of integration of municipalities in the Far-Eastern territorial subjects of the Russian Federation is given. Experience of the territorial subjects of the Russian Federation in FEFD on formation of the competences of local governments, development of the financial mechanism, interaction of the state bodies and the local government is shown.

Keywords: *local government, concepts of development, involvement of the population in differents forms of local government, territorial organization of local*

Презентация Доклада прошла на VII Гайдаровском форуме – 2016 «Россия и мир: взгляд в будущее» 14.01.2016 г. в рамках экспертной дискуссии «Местное самоуправление на современном этапе общественного развития».

[1] The article is prepared on materials of the Report on the state of local government in the Territorial subjects of the Russian Federation of the Far-Eastern federal district (Samandina L.V., Baykov N. M., Barbysheva T.M., Berezutsky Yu.V., Lukasevich T.A., Polivaeva O. G. The report on the state of local government in the Territorial subjects of the Russian Federation of FEFD//the Report on the state of local government in the Russian Federation / Under the editorship of E.S. Shugrina. 2nd prod and additional M.: Publishing house Prospectus, 2015. Pp. 146 – 173). Presentation of the Report has taken place on the VII Gaidar forum – 2016 "Russia and the world: a prospection" 1/14/2016 within the expert discussion "The local self-government at the present stage of social development".

government, competence of local governments, interaction of public authorities and local government.

Ключевые слова: *местное самоуправление, концепции развития, вовлечение населения в различные формы местного самоуправления, территориальная организация местного самоуправления, компетенция органов местного самоуправления, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.*

Развитие местного самоуправления в дальневосточных субъектах РФ отражает особенности социально-экономического развития региона и современные тенденции реформирования этого института в России.

Дальневосточный федеральный округ, включающий 9 субъектов Российской Федерации (Республику Саха (Якутия), Камчатский, Приморский и Хабаровский края, Амурскую, Магаданскую, Сахалинскую области, Еврейскую автономную область, Чукотский автономный округ), имеет площадь 6215,9 тыс. кв. км. (36,4% территории России), при этом, население округа составляет 6440,4 тыс. чел. (4,9% населения России). Природные богатства ДФО позволяют успешно развивать электроэнергетику, топливную, горнодобывающую промышленности, цветную металлургию, однако, на Дальнем Востоке слабо развита инфраструктура, а налоговые и другие выплаты в консолидированный бюджет России составляют около 4,5%.

Одним из необходимых условий эффективности развития местного самоуправления является системный и целенаправленный характер его осуществления и реформирования. В настоящее время в условиях отсутствия на федеральном уровне Концепции развития местного самоуправления в ряде субъектов РФ ДФО приняты региональные концепции. Так, например, Концепция развития местного самоуправления в Амурской области, принятая Постановлением губернатора Амурской области от 3 сентября 2004 г. №503, закрепляет единую систему представлений о стратегических целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики в сфере развития местного самоуправления и механизмах ее реализации. В Республике Саха (Якутия) реализованы положения Концепции развития местного самоуправления на период до 2008 г. и План совместных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, утвержденные Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2004 г. №1623. В соответствии с указом Президента Республики Саха (Якутия), действует Концепция развития местного самоуправления на 2008 – 2015 гг. Представляется, что вопрос о необходимости разработки на федеральном уровне концепции реформирования местного самоуправления очевиден.

Развитие местного самоуправления невозможно без активного включения в этот процесс населения. Решение местных проблем, особенно в условиях ограниченных возможностей муниципалитетов, в сочетании с

пассивностью значительной части населения, зачастую не представляется возможным. Одним из эффективных инструментов измерения особенностей взаимодействия органов местного самоуправления с населением являются социологические опросы. Особую роль социологические опросы тех или иных важных для территориального сообщества проблем приобретают при проведении повторных опросов (в режиме социологического мониторинга), поскольку именно динамика изменения исследуемых показателей позволяет судить о влиянии органов местного самоуправления на состояние и изменения населения. В целом, на основании динамики различных показателей состояния населения можно судить и об эффективности деятельности органов местного самоуправления. В этой связи, органы местного самоуправления должны планировать организацию и проведение социологических опросов населения по актуальным проблемам жизнедеятельности с определенной периодичностью, а не ограничиваться разовыми опросами. Такая целенаправленная работа проводится, в частности, в Амурской области, Хабаровском крае.

Ниже представлены результаты социологических опросов жителей городского округа «Город Хабаровск», которые дают представление об их участии в местном самоуправлении. В целом, результаты социологических исследований позволяют сделать вывод о том, что уровень общественной активности хабаровчан низкий. Так, примерно только каждый пятый (18,3% от числа опрошенных) принимает участие в решении местных проблем (вопросов) городской жизни. При этом, 41,5% опрошенных не активны по причине того, что считают, что от них ничего не зависит, и еще каждому пятому (21,5%) все равно. Такое сознание граждан актуализирует задачи по созданию условий для развития активности различных социальных групп городского сообщества, особенно молодежи, их вовлеченности в решение проблем жизнедеятельности. Среди основных причин своей низкой социальной активности горожане отмечают отсутствие доверия к органам власти (35,1%), неверие населения в собственные возможности влияния на что-либо (35,6%).

Участие хабаровчан в решении местных проблем (вопросов) города носит позитивно-созидательный характер, что нашло подтверждение в результатах опросов. Это: участие жителей в субботниках по благоустройству дворовых территорий и подъездов (68,9% от числа «активных» граждан), собраниях (жильцов дома, жителей района, города) (59,7%); коллективные обращения граждан (14,3%). В меньшей степени участие граждан носит протестный характер: в акциях протеста участвовали 5,9%, в коллективных обращениях в письменной форме к властям города – 14,3%. Лишь каждый десятый опрошенный отметил, что является членом какой-либо общественной организации. Это актуализирует задачи популяризации общественной деятельности, без которой в современных условиях сложно рассчитывать на развитие гражданского общества.

В то же время, решение насущных проблем местного сообщества в немалой степени зависит от социальной активности самого населения, его

включенности в решение вопросов местного значения. Следовательно, приоритетной задачей местной власти является создание благоприятных условий, способствующих вовлечению населения в различные формы городского самоуправления.

Следует отметить, что в последние годы, с учетом законодательных требований, в работе органов местного самоуправления стала повышаться роль общественных слушаний в принятии управленческих решений. Большинство социально значимых вопросов для граждан проходят процедуру общественных слушаний. В то же время, с одной стороны, отмечается информационная открытость органов местного самоуправления в части размещения информация о предстоящих общественных слушаниях на официальных сайтах органов местного самоуправления, в средствах массовой информации, с другой стороны, крайне проблематично найти информацию о результатах общественных слушаний. Так, например, на сайте администрации г. Хабаровска есть раздел «Публичные слушания»[2], в котором расположен список объявлений в виде ссылок о предстоящих слушаниях и предмете обсуждения. Однако отсутствует информации о ранее поведенных слушаниях, их результатах, что снижает потенциал применения данной формы участия граждан в местном самоуправлении, формируя в сознании жителей закрытость принятия решений. Не случайно, что лишь 44,8% жителей Хабаровского края удовлетворены информационной открытостью органов местного самоуправления. Все это, в конечном итоге, формирует мотивацию участия граждан в публичных слушаниях и обсуждениях. Результаты наших социологических исследований свидетельствуют о крайне низком уровне участия граждан в таких формах. Лишь 5,3% жителей Хабаровского края хотя бы один раз принимали участие в общественном обсуждении тех или иных вопросов на уровне муниципалитетов.

Для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, на наш взгляд, необходимы разработка и реализация концепции взаимодействия власти с населением, в основе которой лежали бы принципы открытости, доверительности и честности, при этом, особое внимание следует уделить СМИ, которые должны работать по принципам соучастия и партнерских отношений.

Состояние и функционирование местного самоуправления во многом зависят от его территориальной организации, поэтому совершенствование территориальной организации местного самоуправления, создание ее оптимальной структуры – является одной из приоритетных задач реформирования системы местного самоуправления. Стратегическими целями территориальных преобразований должны быть рост экономического потенциала муниципальных образований, сокращение их дотационности и снижение административных издержек.

В 2014 – 2015 гг. в ДФО, как и в целом по Российской Федерации,

[2] http://www.khabarovskadm.ru/public/slush/

началась более активная работа по изменению муниципально-территориального деления, как правило, характеризующегося укрупнением муниципальных образований. Наиболее активно этот процесс происходил в Приморском крае и Магаданской области, увеличилось количество городских округов в Чукотском автономном округе. Так, в настоящее время в Магаданской области – 9 муниципальных образований (в 2010 г. – 49), в Сахалинской области – 21 муниципальное образование (в 2010 г. – 25). На территории Магаданской области в 2015 году приняты и вступили в силу законы, в соответствии с которыми произошло существенное увеличение количества городских округов, ставших в данном субъекте РФ единственным видом муниципального образования.

Всего с начала 2015 г. в Дальневосточном федеральном округе были преобразованы 58 муниципальных образований.

Укрупнение муниципальных образований – сложный и неоднозначный процесс. В качестве положительного примера решения проблемы можно рассматривать проведенное в 2010 г. в Хабаровском крае преобразование путем объединения сельского поселения «Поселок Солони» и Сулукского сельского поселения Верхнебуреинского района. В результате объединения сократилась численность аппарата управления, а сэкономленные средства были направлены на решение практических, жизненно важных вопросов поселения. Такие варианты преобразований возможны для поселений, расположенных в районах с высокой плотностью населения, имеющих развитую транспортную инфраструктуру.

Для отдаленных северных районов, в которых транспортное сообщение является нерегулярным и осуществляется преимущественно с помощью авиационного транспорта, объединение поселений неприменимо. Для таких территорий наиболее целесообразен вариант упразднения высокодотационных сельских поселений, численность населения которых составляет не более 100 чел., с передачей функций управления территорией органам местного самоуправления муниципального района. Так, в 2010 г. было упразднено сельское поселение «Поселок Шахтинский» Верхнебуреинского района Хабаровского края, в котором проживали 89 чел. Полномочия по управлению поселком принял район, имеющий необходимые ресурсы для стабильного развития населенного пункта.

Особенно уязвимыми, с точки зрения вопросов оптимизации территориальной организации местного самоуправления, являются поселения, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, поскольку потеря статуса муниципального образования, порою, ухудшает возможности социально- экономического развития этой этнической группы.

Представляется, что в условиях укрупнения муниципальных образований должна заметно возрасти роль территориального общественного самоуправления как формы вовлечения населения в решение вопросов местного значения.

Укрупнение муниципальных образований в сложившихся социально-

экономических условиях является тенденцией, характерной для большинства регионов ДФО. Основой муниципально-территориального деления достаточно часто является копирование административно-территориального устройства, что обусловлено, прежде всего, сложившейся ситуацией, а не перспективами развития муниципальных образований.

Территориальная организация местного самоуправления во многом определяет и компетенцию местного самоуправления. Рассматривая вопросы компетенции органов местного самоуправления, основное внимание уделим базовой компетенции – решению вопросов местного значения, поскольку, в соответствии с Федеральным законом №136-ФЗ, за региональным законодателем закреплены дополнительные, ранее отсутствовавшие в Федеральном законе №131-ФЗ права и полномочия по закреплению за сельскими поселениями дополнительного перечня вопросов местного значения.

Закон субъекта Российской Федерации о закреплении за органами местного самоуправления сельских поселений отдельных вопросов местного значения может распространяться на всю территорию субъекта Российской Федерации либо на отдельные (поименованные в законе) муниципальные районы и (или) сельские поселения. Перечень вопросов местного значения, закрепляемых за сельскими поселениями, может быть единым для всех сельских поселений либо дифференцированным – с составлением отдельных списков вопросов.

В связи с этим, представляет интерес опыт Хабаровского края. Законом Хабаровского края №16 за сельскими поселениями закреплены 12 вопросов, решаемых самостоятельно органами местного самоуправления поселений (дополнительно к тем 13 вопросам, которые закреплены Федеральным законом №131-ФЗ). Анализ исполнения полномочий по решению вопросов местного значения показывает, что с момента внесения изменений в Федеральный закон №131-ФЗ и принятия соответствующего закона Хабаровского края увеличилось количество поселений, самостоятельно решающих все вопросы местного значения: в 2015 г. – 86 сельских поселений (25 вопросов), тогда как в 2014 г. такое поселение было одно – село Чумикан (39 вопросов). Количество поселений, передавших на основе соглашений часть полномочий по решению вопросов местного значения на уровень муниципальных районов, уменьшилось (в 2015 г. – 105 сельских поселений, в 2014 г. – 190). Таким образом, федеральным и краевым законами за сельскими поселениями Хабаровского края закреплены 25 вопросов местного значения, в том числе 2 вопроса решаются совместно с муниципальным районом (организация снабжения населения топливом, а также утверждение правил благоустройства и использования и охраны лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселений). Указанные изменения отражены в уставах муниципальных образований Хабаровского края. В целом, реализация в Хабаровском крае Федерального закона №131-ФЗ и Закона Хабаровского края №16 позволила сократить на 44,7% количество вопросов местного значения, решаемых сельскими поселениями самостоятельно. Это

способствовало снижению нагрузки на органы местного самоуправления сельских поселений.

В Еврейской автономной области за сельскими поселениями, помимо установленных Федеральным законом №131-ФЗ 13 вопросов местного значения, дополнительно закреплены еще 13 вопросов.

Необходимо отметить, что закрепление за региональным законодателем прав и полномочий по перераспределению полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по закреплению за сельскими поселениями дополнительного перечня вопросов местного значения законом субъекта РФ в целом органами местного самоуправления поселений оценивается положительно, поскольку позволяет учитывать особенности осуществления местного самоуправления в различных субъектах РФ, более эффективно решать вопросы обеспечения жизнедеятельности населения. Вместе с тем, необходимо продолжить мониторинг ситуации, связанной с финансовым обеспечением возложенных на муниципальные образования полномочий по решению вопросов местного значения.

14 мая 2015 г. был принят Закон Хабаровского края №53, который предусматривает реализацию новой модели избрания глав муниципальных образований (представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией) в 8 муниципальных районах из 17, а также в 92 городских и сельских поселениях, входящих в их состав. Предполагается, что внедрение данной модели позволит сэкономить бюджетные средства на проведение избирательных кампаний в Хабаровском крае, а также повысить качество муниципального управления. Избрание глав муниципальных образований представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, уже реализовано в Аяно-Майском муниципальном районе и Тырском сельском поселении Ульчского района.

Необходимо отметить, что новый вариант избрания глав муниципальных образований, предложенный Федеральным законом №8-ФЗ, предусмотрен и в других субъектах РФ ДФО. Так, в Камчатском и Приморском краях по новой модели будут избираться главы городских округов и муниципальных районов, с некоторыми исключениями.

На наш взгляд, наиболее демократично вопрос об определении способа замещения должности главы муниципального образования решен в Амурской области. В соответствии с законом данного субъекта РФ, предложены три варианта, и в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования может быть:

- избран на муниципальных выборах;
- избран представительным органом муниципального образования из своего состава;
- избран представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам

конкурса.

В целом, следует отметить, что субъекты РФ Дальневосточного федерального округа последовательно реализуют новые модели и механизмы организации местного самоуправления, предусмотренные федеральным законодательством, и, внедряя новое, пытаются обеспечить оптимальный баланс при выстраивании системы организации местного самоуправления.

Основным звеном, обеспечивающим жизнедеятельность муниципального образования, выступает местный бюджет.

Данные финансовой отчетности Министерства финансов Хабаровского края свидетельствуют об улучшении качества бюджетного планирования:

- все муниципальные образования имеют утвержденный бюджет на очередной финансовый год и плановый период, хотя еще в 2011 г. их не было вообще;
- сокращается разрыв между планируемыми и фактическими показателями доходов и расходов местных бюджетов муниципальных районов. Так, если в 2011 г. процент отклонения фактического объема доходов бюджета муниципальных образований за отчетный финансовый год от первоначального плана составлял существенное расхождение (от 46,74% в муниципальном районе им. П. Осипенко до 37,88% в Вяземском районе), то в 2014 г. эти отклонения составляют: от 44,13% в муниципальном районе им. П. Осипенко до 20,6% в Хабаровском районе;
- утвержден порядок оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов. В 2011 г. такой порядок отсутствовал в нескольких муниципальных районах Хабаровского края: Николаевский, Нанайский, им. П. Осипенко, Солнечный, Тугуро-Чумиканский, Ульчский;
- проводятся оценка эффективности муниципальных программ, а также корректировка предоставляемых бюджетных средств исходя из уровня достижения результатов (на основании муниципальных локальных актов муниципальных районов);
- в настоящее время разработаны методики формализованного прогнозирования доходов бюджетов муниципальных образований по основным налоговым и неналоговым доходам муниципальных районов;
- совершенствуются межбюджетные отношения в Хабаровском крае.

В 2014 г. по результатам мониторинга, проведенного за 2013 г., трем муниципальным образованиям (городским округам «Город Комсомольск-на-Амуре» и «Город Хабаровск» и Вяземскому муниципальному району) присвоена I степень качества управления муниципальными финансами (высокое качество), двенадцати муниципальным образованиям (Амурскому, Аяно-Майскому, Бикинскому, Ванинскому, Верхнебуреинскому, Комсомольскоиу, им. Лазо, Николаевскому, Охотскому, Советско-Гаванскому, Солнечному, Ульчскому муниципальному районам) – II степень (надлежащее качество), четырем муниципальным образованиям (Нанайский, имени Полины Осипенко, Тугуро-Чумиканский, Хабаровский муниципальные районы) – III степень (ненадлежащее качество). Рейтинг

сформирован и размещен на Портале управления общественными финансами (http://minfin.khabkrai.ru/portal/Menu/Page/178).

Находящееся в муниципальной собственности имущество является одним из трёх составных элементов экономической основы местного самоуправления, наряду со средствами местных бюджетов, а также имущественными правами муниципальных образований (ст. 49 Федерального закона №131).

Следует отметить, что количество муниципальных предприятий и учреждений сокращается, снижается их эффективность (максимальная прибыльность муниципальных унитарных предприятий в 2014 г. зафиксирована в г. Хабаровске на уровне 3,09%). В результате, удельный вес расходов бюджетов муниципальных образований на оказание муниципальных услуг (работ), в соответствии с муниципальными заданиями, в общем объеме расходов местных бюджетов сократился за последние 3 года в 5 муниципальных районах (Вяземском, Комсомольском, им. Лазо, Охотском, Тугуро-Чумиканском) и в городском округе «Город Хабаровск».

Доля муниципальных услуг, оказанных за счет средств бюджета муниципального образования, в отношении которых нормативно установлены требования к качеству их оказания, существенно возросла. Если в 2011 г. полностью обеспечивались требованиями услуги только двух муниципальных районов (Вяземского и Комсомольского), то в 2014 г. их уже было двенадцать.

К числу приоритетных направлений поддержки малого и среднего предпринимательства относятся софинансирование мероприятий муниципальных программ поддержки предпринимательства, создание и развитие муниципальных (межмуниципальных) объектов инфраструктуры поддержки. В 2014 г. участие в конкурсе приняло 21 муниципальное образование, объем финансирования увеличился с 24,8 млн. руб. в 2013 г. до 28,08 млн. руб. (в том числе 8,08 млн. руб. – межбюджетный трансферт из федерального бюджета). В 2014 г. продолжили активную работу: Восточный территориальный Фонд поддержки малого предпринимательства (работающий на территории Советско-Гаванского, Ванинского районов); Южный территориальный фонд (работающий на территории Вяземского, Бикинского, им. Лазо районов). По результатам привлечения средств федерального бюджета оказана поддержка 46 начинающим субъектам малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях Хабаровского края.

Одна из основных задач местного самоуправления состоит в обеспечении локальными общественными благами, связанными с жизнедеятельностью населения на всей территории муниципального образования. Это особенно актуально для сельской местности, поскольку большинство сельских муниципальных образований (поселений) не в состоянии обеспечивать качественное предоставление локальных общественных благ ввиду недостаточности собственных ресурсов.

Анализ данных по обеспеченности локальными общественными

благами сельской и городской местности Хабаровского края свидетельствует о том, что жители, проживающие в сельской местности, имеют более низкое качество жизни, чем жители городов и населенных пунктов городского типа. Диспропорция связана в первую очередь с экономическими факторами: трудовой занятостью, размером дохода, уровнем образования и множеством других социально-экономических условий. Показатели состояния жилищного фонда и развития коммунальной инфраструктуры характеризуют качество обеспечения общественными локальными благами и значительно отличаются между собой в городской и сельской местности. Так, например, в шести муниципальных районах края нет горячего централизованного водоснабжения (районах им. Лазо, Нанайском, Аяно-Майском, Охотском, им. Полины Осипенко, Тугуро-Чумиканском). В двух муниципальных районах – Тугуро-Чумиканском и им. Полины Осипенко – нет централизованного холодного водоснабжения. Газом в крае обеспечены только семь муниципальных образований: гг. Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре, Комсомольский, Нанайский, Хабаровский, Амурский, Солнечный районы.

В современных социально-экономических условиях сельские поселения не всегда могут в полном объеме решать вопросы местного значения, особенно вопросы хозяйственного плана, связанные с жизнеобеспечением поселений и обеспечением локальными общественными благами населения. При дефиците экономических ресурсов вопрос повышения эффективности управления развитием встает особенно остро.

Одним из инструментов развития становится муниципально-частное партнерство, под которым понимаются хозяйственные формы взаимодействия органов местного самоуправления, государственной власти, предпринимателей и местных сообществ на основе принципов партнерства и синергичности с целью повышения эффективности управления социально-экономическим развитием. Организация муниципально-частного партнерства в сельских поселениях позволит органам местного самоуправления повысить уровень производства локальных общественных благ, а также высвободить часть бюджетных средств из текущего потребления и направить их на решение вопросов социально-экономического развития, которые ранее не могли быть решены самостоятельно.

Характер взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления в значительной степени определяет эффективность решения экономических и социальных проблем муниципальных образований и региона в целом. Рассмотрим некоторые направления и формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов РФ Дальневосточного региона.

Отсутствие на федеральном уровне правового регулирования такого взаимодействия снижает результативность решения вопросов местного значения, несмотря на то, что отдельные вопросы взаимоотношений регулируются на уровне субъектов РФ. Например, в Камчатском крае Постановлением губернатора от 13.10.2008 г. №37 регулируется порядок

взаимодействия исполнительных органов государственной власти Камчатского края и органов местного самоуправления муниципальных образований в части разработки нового макета типовой программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Организационное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в различных формах, среди которых наиболее распространенной формой является создание совместных временных групп и комиссий для решения общих вопросов. Так, во всех субъектах РФ, входящих в состав ДФО, в органах исполнительной и законодательной власти в целях реализации Федерального закона от 27.05.2014 г. №136-ФЗ были созданы рабочие группы по выработке основных подходов к реформированию местного самоуправления с учетом предложений муниципальных образований.

К традиционным формам организационного взаимодействия можно отнести создание совместных координационных, консультативных, совещательных и иных постоянно действующих рабочих органов. В Хабаровском крае таким коллегиальным постоянно действующим органом является Совет глав городских округов и муниципальных районов Хабаровского края при губернаторе края. Совет способствует реализации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных законодательством Российской Федерации. С 2012 по 2014 гг. Советом глав городских округов и муниципальных районов Хабаровского края было проведено 12 заседаний, на которых рассмотрены наиболее важные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований.

В целях организации взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, выражения интересов муниципальных образований созданы и действуют некоммерческие организации (например, Ассоциация «Совет муниципальных образований субъекта РФ»), которые могут быть как однопалатными (Хабаровский край), так и двухпалатными (Приморский край). Спецификой деятельности ассоциаций Дальневосточного региона является особое внимание к проблемам деятельности органов местного самоуправления поселений. Так, Совет муниципальных образований Приморского края регулярно проводит семинары-совещания, научно-практические конференции для глав городских и сельских поселений субъектов РФ ДФО.

Важным направлением взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления является правовое взаимодействие, которое может осуществляется в форме разработки и принятия программ развития местного самоуправления. Так, Главным управлением территориального развития губернатора и правительства Хабаровского края совместно с министерством экономического развития с целью создания условий для устойчивого развития местного самоуправления и эффективного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления была разработана Государственная программа

«Содействие развитию местного самоуправления в Хабаровском крае» на период с 2014 по 2020 гг. В рамках реализации мероприятий краевой программы для органов местного самоуправления разработаны модельная программа развития муниципальной службы и примерный перечень параметров муниципальной программы по развитию муниципальной службы, а также предусмотрен механизм софинансирования.

Главное управление территориального развития губернатора и правительства Хабаровского края в рамках взаимодействия с органами местного самоуправления, кроме курсов повышения квалификации, проводит ставший традиционным семинар-совещание с главами городских и сельских поселений края с обязательным участием губернатора и членов правительства Хабаровского края. Ежегодно в работе краевого семинара принимают участие, в среднем, 170 глав городских и сельских поселений, что свидетельствует о практической значимости и востребованности данного семинара. За 2012 – 2014 гг. участие в семинаре приняли 1237 муниципальных служащих и 150 работников муниципальных учреждений.

Характеризуя организационное взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти, необходимо отметить, что в органах государственной власти субъектов РФ ДФО созданы подразделения, занимающееся вопросами развития местного самоуправления. Такие структуры, как правило, создаются в аппаратах высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта РФ. Например, в Камчатском крае и Амурской области они созданы в органах исполнительной власти: Министерство территориального развития Камчатского края и Министерство внутренней и информационной политики Амурской области. В Республике Саха (Якутия) и в Еврейской автономной области созданы специализированные подразделения: Департамент по вопросам местного самоуправления Саха (Якутия) и Управление по вопросам местного самоуправления ЕАО. В силу особенностей природно-географических условий Хабаровского края, представляется вполне обоснованным создание Управления по местному самоуправлению в составе которого: отдел по работе с городскими округами, центральными и южными районами края и отдел по работе с северными и восточными районами края. Проблемы недостаточного уровня подготовки муниципальных кадров обусловили необходимость создания самостоятельного подразделения в структуре Главного управления территориального развития губернатора и правительства Хабаровского края – отдела по муниципальной службе и обучению кадров.

Таким образом, несмотря на наличие определенных проблем, связанных с характером отношений между субъектами взаимодействия, выстроенная система взаимоотношений между региональными и муниципальными властями позволяет местному самоуправлению функционировать в сложных социально-экономических условиях.

В заключение отметим, что система местного самоуправления в субъектах РФ Дальневосточного федерального округа претерпевает

изменения, характерные для всего института местного самоуправления России. В то же время, задачи стратегического развития дальневосточных территорий обуславливают необходимость формирования концептуальных подходов к развитию местного самоуправления во взаимосвязи со стратегическими территориальными приоритетами и особенностями. Ряд кардинальных изменений в экономическом механизме территорий Дальнего Востока, функционирование территорий опережающего социально-экономического развития требуют создания адекватного механизма местного самоуправления в Дальневосточном федеральном округе.