

УДК 328.3

Стрекаловская Елизавета Владимировна

Strekalovskaya Elizaveta Vladimirovna

Студент

Student

Северный (Арктический) федеральный университет им. М. В. Ломоносова

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov

**ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО
ПАРЛАМЕНТА С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА
ПРИМЕРЕ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

**FORMS AND MECHANISMS OF INTERACTION OF THE REGIONAL
PARLIAMENT WITH LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES ON THE
EXAMPLE OF THE ARKHANGELSK REGION**

Аннотация: в данной работе проведен анализ основных форм и механизмов взаимодействия законодательных (представительных) органов власти региона с властями муниципалитетов, выделен их полный перечень. Для достижения данного результата был проведен анализ деятельности органов власти нескольких регионов, наибольшая часть информации была получена в результате исследования взаимодействия Архангельского областного Собрания депутатов с органами местного самоуправления.

Annotation: in this paper, the analysis of the main forms and mechanisms of interaction of the legislative (representative) authorities of the region with the authorities of municipalities is carried out, their full list is highlighted. To achieve this result, an analysis of the activities of the authorities of several regions was carried out, the largest part of the information was obtained as a result of a study of the interaction of the Arkhangelsk Regional Assembly of Deputies with local self-government bodies.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, региональный парламент, сотрудничество, законотворческий процесс.

Keywords: local self-government bodies, regional parliament, cooperation, legislative process.

В соответствии с главным законом – Конституцией Российской Федерации – человек, его права и свободы являются высшей ценностью государства. Именно государство в лице органов власти всех уровней обязано защищать права населения, а также обеспечивать комфортными условиями его жизнь и деятельность. Для этого необходимо конструктивное взаимодействие государственных органов власти и органов местного самоуправления – института, наиболее приближенного к жителям той или иной территории. В первую очередь, речь идёт о взаимодействии с региональным уровнем государственной власти.

Согласно российскому законодательству, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вследствие чего возникает проблема взаимодействия данных институтов, что напрямую влияет на эффективность их деятельности, а в результате и на качество жизни населения.

Актуальность такого взаимодействия подтверждают и недавние поправки в Конституцию Российской Федерации, согласно которым органы местного самоуправления и органы государственной власти, входящие в единую систему публичной власти, осуществляют взаимодействие с целью результативного решения задач в интересах населения [1].

Эффективность совместной деятельности региональных органов государственной власти и местного самоуправления во многом определяется наличием четко отлаженных форм и механизмов взаимодействия. Поэтому необходим постоянный анализ данных коммуникационных элементов с целью их дальнейшей модернизации.

Цель работы – анализ существующих форм и механизмов взаимодействия региональных парламентов с органами местного самоуправления.

В качестве объекта исследования в данной работе выступает Архангельское областное Собрание депутатов (далее – Собрание депутатов), предметом исследования – процесс взаимодействия с органами местного самоуправления.

В рамках данной работы будут использованы как теоретические методы исследования – изучение научной литературы, анализ нормативно-правовых актов и мониторинг интернет-ресурсов, так и практические методы – устный опрос специалистов аппарата Собрания депутатов, включенное наблюдение, сбор и систематизация количественных показателей.

Научная новизна исследования заключается в формировании общего перечня форм и механизмов взаимодействия региональных парламентов с органами местного самоуправления.

Теоретическая значимость исследования заключается в выделении новой классификации направлений взаимодействия региональных парламентов с ОМСУ.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации взаимодействует с органами местного самоуправления с целью повышения эффективности своей деятельности. В каждом регионе существуют различные практики такого взаимодействия, рассмотрев которые, автором были выделены наиболее актуальные.

Согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ, в каждом регионе страны должен быть образован совет муниципальных образований – некоммерческая организация (ассоциация или союз), созданная в целях межмуниципального сотрудничества органов местного самоуправления (Далее – ОМСУ). Данные ассоциации в своих интересах осуществляют взаимодействие и с другими органами власти, например, с правительством и парламентом региона. Далее рассмотрим примеры деятельности советов муниципальных образований в некоторых субъектах Российской Федерации [2].

Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Коми» осуществляет свою деятельность с 2006 года, в 2019 году данная организация подписала соглашение о взаимодействии с Государственным Советом республики, чем официально подкрепила сотрудничество с республиканским парламентом. Ассоциация регулярно организует съезды, публикует

информацию о своей деятельности на официальном сайте и своей странице в социальных сетях, на основе чего можно сделать вывод о том, что ассоциация выполняет поставленные перед ней задачи [3].

Подобные ассоциации созданы во всех субъектах Российской Федерации, однако в уставах некоторых из них не закреплено взаимодействие с региональным парламентом.

Так, например, взаимодействие парламента Республики Коми и Совета ее муниципальных образований закреплено лишь уставом ассоциации и вышеупомянутым соглашением между данными организациями.

В Новгородской области, напротив, взаимодействие такого совета и областной Думы закреплено уставом субъекта, соглашением о взаимодействии и уставом самой ассоциации. При этом Совет муниципальных образований Новгородской области наделен правом законодательной инициативы в региональном парламенте [4].

В Архангельской области также создана подобная ассоциация, ее взаимодействие с Собранием депутатов закреплено уставом региона, регламентом парламента, а также областным законом «О полномочиях органов государственной власти Архангельской области по взаимодействию с ассоциацией «Совет муниципальных образований Архангельской области» от 21.12.2010 № 240-18-ОЗ [5].

В регионах страны, в том числе в Республике Коми и Нижегородской области, создаются и иные совещательные органы, в состав которых входят члены представительных ОМСУ, а также имеют представителей от регионального парламента. Такие органы имеют различные названия, например, Совет руководителей Советов Республики Коми, Ассоциация представительных органов муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов в Нижегородской области, Совет по местному самоуправлению при Новгородской областной Думе и другие [6].

Проанализировав деятельность таких совещательных органов различных субъектов Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что они созданы

во всех регионах и довольно успешно осуществляют свою деятельность, а также тесно сотрудничают с парламентами субъектов, что нельзя сказать о советах муниципальных образований. Вероятно, парламентам регионов намного легче налаживать взаимодействие с представителями органов, которые имеют такое же направление деятельности, а именно нормотворчество.

В каждом регионе существует множество иных форм взаимодействия парламента субъекта с местными органами власти, рассмотрим на примере Архангельской области.

В результате данного исследования был составлен широкий перечень существующих форм и механизмов взаимодействия Собрания депутатов и ОМСУ, среди них:

- контроль за реализацией рекомендаций Собрания депутатов ОМСУ (парламентский контроль);
- присутствие представителей ОМСУ на заседаниях комитетов Собрания депутатов;
- участие представителей ОМСУ в деятельности рабочих групп Собрания депутатов;
- участие представителей ОМСУ в депутатских слушаниях;
- участие представителей ОМСУ в «правительственном часе»;
- организация дня/часа муниципального образования в Собрании депутатов;
- взаимодействие при реализации права законодательной инициативы ОМСУ;
- внесение предложений о кандидатах на должность уполномоченного по правам человека в Архангельской области;
- участие представителей Собрания депутатов и ОМСУ в ассоциации «Совет муниципальных образований Архангельской области»;
- выступление депутатов с информацией о результатах деятельности в представительных органах муниципальных образованиях по своему избирательному округу;

- организация ОМСУ организуют площадки для взаимодействия депутатов Собрания депутатов с избирателями в муниципальном образовании;

- депутатский и парламентский запросы органам местного самоуправления;

- содействие ОМСУ в проведении депутатской проверки;

- прием депутата Собрания депутатов ОМСУ/ должностными лицами органов МСУ

- наделение ОМСУ отдельными государственными полномочиями;

- взаимодействие при разработке нормативно-правовых актов;

- участие представителей Собрания депутатов в конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность главы муниципального района, муниципального округа, городского округа;

- участие представителей Собрания депутатов и ОМСУ в Координационном Совете;

- участие представителей Собрания депутатов и ОМСУ в деятельности Палате молодых депутатов;

- участие представителей ОМСУ в экспертно-консультативных советах при областном Собрании;

- взаимодействие комитетов Собрания депутатов с ОМСУ;

- направление отзывов о законопроектах по вопросам местного самоуправления.

В данном перечне перечислены основные формально закрепленные формы и механизмы взаимодействия властей муниципалитетов и регионального парламента, исходя из которых можно выделить следующую классификацию коммуникаций данных субъектов управленческой деятельности по направлениям деятельности:

- взаимодействие в процессе работы совещательных органов и ассоциаций (например, Палата молодых депутатов, Координационный Совет, ассоциация «Совет муниципальных образований Архангельской области»);

- взаимодействие в законотворческом процессе (например, реализации права законодательной инициативы местными властями, направление отзывов на законопроекты);

- взаимодействие при выполнении контролирующих функций (например, депутатская проверка, депутатский и парламентский запросы, парламентский контроль);

- взаимодействие при выполнении представительных функций (например, прием депутата ОМСУ или должностными лицами, выступление депутатов с информацией о результатах деятельности в представительных органах муниципальных образований по своему избирательному округу);

- взаимодействие в процессе проведения конференций, «круглых столов», семинаров и иных мероприятий по конкретным вопросам местного самоуправления.

Рассмотрим подробнее некоторые формы взаимодействия областного Собрания депутатов с властями муниципальных образований.

При Собрании депутатов создано два совещательных органа: Координационный Совет представительных органов муниципальных образований и Палата молодых депутатов. Первый орган создан с целью развития сотрудничества представительных органов муниципалитетов и регионального парламента для координации нормотворческой деятельности и осуществления иных форм взаимодействия [7].

В свою очередь, через Палату молодых депутатов также происходит непосредственное взаимодействие областных парламентариев и депутатов представительных органов муниципальных образований региона. Поскольку первоочередной целью органа является содействие деятельности Собрания депутатов в сфере реализации государственной молодежной политики на территории региона, данное взаимодействие происходит именно по вопросам правового регулирования прав и законных интересов молодежи [8].

Решения данных совещательных органов носят рекомендательный характер, однако они способствуют более взвешенному подходу парламентариев

к законотворческому процессу, так как в процессе обсуждения складывается более объективная картина происходящего на территории региона.

Перейдем ко взаимодействию ОМСУ с региональным парламентом непосредственно при законотворческом процессе. Как отмечалось ранее, местные власти могут воспользоваться правом законодательной инициативы, направлять отзывы о законопроектах в сфере местного самоуправления, состоять в рабочих группах по подготовке законопроекта и так далее.

По мнению автора, данные формы взаимодействия являются одними из наиболее важных, ведь в процессе их реализации ОМСУ могут в полной мере отразить свои интересы и потребности, а также региональные власти будут обязаны рассмотреть такие инициативы.

Поскольку депутаты выполняют не только законотворческую, но и представительскую функцию, существует такая форма взаимодействия региональных депутатов с муниципалитетами как выступление депутатов областного Собрания с информацией о результатах деятельности в представительных органах муниципальных районов, муниципальных и городских округов по своему избирательному округу. Суть данной формы состоит в том, что депутат демонстрирует своему избирательному округу объем и результаты проделанной работы, которая так или иначе оказывает влияние на качество жизни населения.

В данной части работы будет проанализирована такая форма взаимодействия как направление отзывов местными властями на законопроекты, рассматриваемые в региональном парламенте в сфере местного самоуправления. Суть ее заключается в том, что субъекты права законодательной инициативы вносят свои замечания, предложения или отзывы об их отсутствии в законопроект после его внесения в Собрание депутатов, далее законопроект дорабатывается и рассматривается на сессии [9].

Направление таких отзывов является не только важной формой взаимодействия муниципалитетов и региона, позволяющей услышать мнение ОМСУ, но и не менее важным этапом законотворческого процесса для

региональных депутатов, позволяющим повысить результативность будущего закона.

Таким образом, существует достаточно широкий перечень форм и механизмов взаимодействия региональных парламентов с ОМСУ, что может говорить о сложившейся системе такого взаимодействия.

Основными направлениями сотрудничества представительного органа региона с местными властями являются следующие:

- взаимодействие в процессе работы совещательных органов и ассоциаций;
- взаимодействие в законотворческом процессе;
- взаимодействие при выполнении контролирующих функций;
- взаимодействие при выполнении представительных функций;
- взаимодействие в процессе проведения конференций, «круглых столов», семинаров и иных мероприятий по конкретным вопросам местного самоуправления.

Список литературы:

1. Российская Федерация. Конституция. [Электронный ресурс] : от 12.12.1993 (изм. 2020). – Электрон. дан. – Режим доступа : <http://duma.gov.ru/news/48953/>, свободный (дата обращения : 16.02.2021).

2. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон : от 06.10.2003, № 131-ФЗ (действ. ред. 2021). – Электрон. дан. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/, свободный (дата обращения : 16.02.2021).

3. Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Коми» [Электронный ресурс] : [офиц. сайт] – Электрон. дан. – Режим доступа : http://smo11.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=8&Itemid=130, свободный (дата обращения : 16.02.2021).

4. Ассоциация «Совет муниципальных образований Новгородской области» [Электронный ресурс] : [офиц. сайт] – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://www.smono.ru/>, свободный (дата обращения : 16.02.2021).

5. Архангельская область. Законы. О полномочиях органов государственной власти Архангельской области по взаимодействию с ассоциацией «Совет муниципальных образований Архангельской области [Электронный ресурс] : обл. закон : от 21.12.2010, № 240-18-ОЗ (действ. ред. 2019). – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://docs.cntd.ru/document/962027426>, свободный (дата обращения : 16.02.2021).

6. Ассоциация «Совет муниципальных образований Нижегородской области» [Электронный ресурс] : [офиц. сайт] – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://mvp.government-nnov.ru/?id=53850>, свободный (дата обращения : 16.02.2021).

7. Архангельская область. Постановления. Об утверждении «Положения о Координационном Совете представительных органов муниципальных образований Архангельской области при Архангельском областном Собрании депутатов» [Электронный ресурс] : постановление : от 03.04.2005, № 97 (действ. ред. 2019). – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://docs.cntd.ru/document/962011510>, свободный (дата обращения : 16.02.2021).

8. Архангельская область. Постановления. Об утверждении Положения о Палате молодых депутатов при Архангельском областном Собрании депутатов [Электронный ресурс] : постановление : от 13.02.2019, № 191 (действ. ред. 2021). – Электрон. дан. – Режим доступа : <https://docs.cntd.ru/document/462642045>, свободный (дата обращения : 16.02.2021).

9. Архангельская область. Постановления. О регламенте Архангельского областного Собрания депутатов [Электронный ресурс] : постановление : от 21.06.2005, № 182 (действ. ред. 2019). – Электрон. дан. – Режим доступа : https://aosd.ru/?dir=docs_add&id_pdoc=184, свободный (дата обращения : 16.02.2021).