ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ)

INTERACTION OF LEGISLATIVE BODIES OF A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH REPRESENTATIVE BODIES OF MUNICIPAL EDUCATIONS (ON THE EXAMPLE OF PRIMORSKY KRAI)

УДК 35.353.2

Кузьменко Сергей Алексеевич, 2 курс, магистрант Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Россия, г. Хабаровск

Научный руководитель: Медведева Надежда Васильевна, доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и служебного права Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»
Россия, г. Хабаровск

Kuzmenko S.A. E-mail: medvedeva08@list.ru

Academic Supervisor: Medvedeva Nadezhda Vasilievna

Аннотация

Статья посвящена анализу взаимодействия органов законодательной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов местного

самоуправления. Особое внимание сосредоточено на выявление форм взаимодействия, закрепленных в законодательстве на федеральном уровне, и реализуемые на практике в регионах. Рассмотрены основные формы взаимодействия, реализуемые в Приморском крае, как наиболее успешные. Определены некоторые проблемы изучаемой области, а также даны рекомендации по их устранению.

Annotation

The article is devoted to the analysis of interaction between the legislative authorities of the subject of the Russian Federation and the representative bodies of local self-government. The main focus is on identifying the forms of interaction enshrined in legislation at the federal level and implemented in practice in the regions. The main forms of interaction, implemented in the Primorsky Krai, are considered as the most successful. Some problems of the studied area are identified, as well as recommendations for their elimination are given.

Ключевые слова: Законодательное Собрание, представительные органы муниципального образования, система взаимодействия, муниципальное образование, представительные органы власти, Приморский край.

Key words: Legislative Assembly, representative bodies of the municipality, interaction system, municipality, representative bodies of power, Primorsky Krai.

На современном этапе проблема взаимодействия представительных органов власти является весьма актуальным вопросом в повестке функционирования государственного управления. Можно говорить, что на законодательном уровне не закреплены существующие формы взаимодействия органов законодательной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления, за исключением права законодательной инициативы органами местного самоуправления в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. В тоже время, наряду с обозначенной проблемой законодательства, можно говорить о слабой научной разработанности данного вопроса. Существующая научная база отражает точки зрения

исследователей в целом, т.е. общие направления взаимодействия всех уровней власти (Курдюк П.М., Павлов Н.В., Очаковский В.А.[5], Мурычев К.В. [6]).

Актуальность исследования механизмов взаимодействия представительных органов государственной власти обусловлена тем, что по действующему законодательству государственная власть и органы местного самоуправления не связаны между собой обязательными отношениями иерархического подчинения, а чем гласит глава 8 Конституции Российской Федерации. Поэтому выстраивание эффективного взаимодействия между ними приобрело сложность, и требует своего решения в правовом, институциональном, научном аспекте [0].

Право законодательной инициативы органами местного самоуправления в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации, по мнению экспертов, является наиболее эффективной формой взаимодействия.

Согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления [2].

На региональном уровне под правом законодательной инициативы представительного органа местного самоуправления понимают законодательно установленную юридически значимую возможность компетентных субъектов вносить проекты законов субъектов Российской Федерации, а также возможность обязательного рассмотрения инициативы в законодательном органе и принимать участие в обсуждении проекта, в том числе разъяснять его содержание и возможность отозвать проект [6].

Порядок реализации права законодательной инициативы закреплен в конституциях (уставах), законах и регламентах законодательных органов

субъектов Российской Федерации. Отметим, что во всех 85 субъектах Российской Федерации разработаны нормативно-правовые акты в части реализации права законодательной инициативы.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также изучение практического опыта деятельности органов представительной власти субъекта Российской Федерации, позволил определить следующие формы взаимодействия:

– советы по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления, образуемые при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (Приморский край, Новосибирская область, Краснодарский край и др.);

– день депутата/день Законодательного Собрания в муниципальном образовании/Парламентский день (Ленинградская область, Вологодская область, Тверская область и др.);

– консультации/ выездные обучающие семинары/ стажировки с участием депутатов и служащих законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации/ круглые столы (Иркутская область, Алтайский край и др.);

– собрания/ съезды депутатов (Республика Алтай, Ульяновская область и др.);

– конкурсы на лучшую организацию работы представительного органа муниципального образования (Самарская область, Приморский край);

– информационно-методическое и организационное взаимодействие (Воронежская область, Брянская область, Приморский край и др.) [7].

Стоит отметить, что в отдельных регионах применяют следующие формы взаимодействия, считая их достаточно перспективными:

– дистанционные консультации законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Иркутская область, Приморский край);

– организация интернет-порталов представительных органов муниципальных образований (Курганская область);

– видеотрансляция пленарных заседаний и (или) заседаний комитетов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Тамбовская область, Ульяновская область).

Перечисленные формы взаимодействия находят разное применение в субъектах Российской Федерации. Рассмотрим практику применения некоторых форм взаимодействия на примере Законодательного Собрания Приморского края с представительными органами муниципальных образований.

Как ранее уже упоминалось, наиболее распространенной формой является право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Количество законодательных инициатив представительных органов муниципальных образований Приморского края представлено на рис.1.

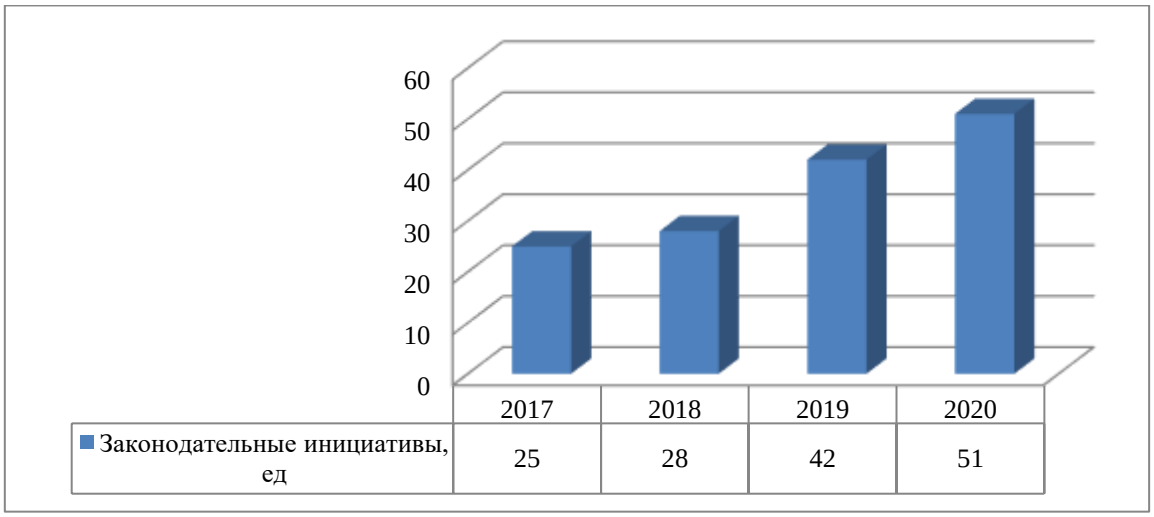

Рис. 1 - Количество законодательных инициатив за 2017-2020 гг.

В целом, наблюдается тенденция увеличения законодательных инициатив в период с 2017 по 2020 гг. Если сравнить 2017 и 2018 гг., то увеличение было незначительным и составило 10,7%, в 2019 году количество инициатив выросло на 14 ед. и составило 33,3%. В 2020 году количество законодательных инициатив увеличилось на 17,6%. Основным фактором, повлекшим за собой увеличение количества законодательных инициатив, стало то, что с 01 мая 2019 года

официально вступил в силу Федеральный закон № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который ввел новый вид муниципального образования - муниципальный округ [3]. В период с мая по сентябрь 2019 года муниципальные образования активно выступали с инициативами о внесении изменений в нормативные правовые акты. В сентябре 2019 года Законодательным Собранием Приморского края приняты первые три закона об Анучинском (закон Приморского края от 16 сентября 2019 года № 568-КЗ), Пограничном (закон Приморского края от 16 сентября 2019 года № 569-КЗ) и Чугуевском (закон Приморского края от 16 сентября 2019 года № 570-КЗ) муниципальных округах. В 2020 года Октябрьский (закон Приморского края от 30 января 2020 года № 702-КЗ) и Хорольский (закон Приморского края от 30 января 2020 года № 701-КЗ) муниципальные районы преобразованы в одноимённые муниципальные округа, Лазовский (закон Приморского края от 4 марта 2020 года № 727-КЗ), Тернейский (закон Приморского края от 30 марта 2020 года № 776-КЗ) и Ханкайский (закон Приморского края от 30 марта 2020 года № 775-КЗ) районы - муниципальные округа.

С практической точки зрения в Приморском крае наиболее зарекомендовали себя на такие формы взаимодействия органов законодательной власти субъекта Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления как:

– Совет председателей представительных органов муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов при Законодательном Собрании Приморского края;

– выездные обучающие семинары

– консультации с участием депутатов Законодательного Собрания Приморского края;

– информационно-методическое взаимодействие.

Совет председателей представительных органов муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов при Законодательном Собрании Приморского края является постоянно действующим координационно-

совещательным органом, к задачам которого относятся: обеспечение взаимодействия Законодательного Собрания Приморского края и представительных органов муниципальных образований, создание условий для взаимодействия депутатов Законодательного Собрания Приморского края и депутатов представительных органов и другие [4]. По инициативе Совета в 2019 году был проведен круглый стол на тему «Административно-территориальное устройство Приморского края: опыт и перспективы», на котором было проведено широкое обсуждение образования муниципальных округов в Приморском крае в соответствии с изменениями федерального законодательства. По итогам работы «круглого стола» в Приморском крае начался процесс преобразования муниципальных образований.

Стоит упомянуть, что на одном из заседаний Председатель Законодательного Собрания Приморского края подчеркнул, что «за прошедшие годы в Законодательном Собрании Приморского края сформировалась проверенная временем работоспособная система, включающая в себя различные направления и формы взаимодействия депутатского корпуса с органами местного самоуправления, и Совет является центральным звеном этой системы. За свою 20-летнюю историю этот орган провел 86 заседаний и принял более 300 решений и рекомендаций по вопросам социального и экономического развития муниципальных образований, которые были направлены в органы государственной власти Приморского края и органы местного самоуправления».

В свою очередь, к одной из эффективных форм взаимодействия стоит отнести участие депутатов в текущей работе Законодательного Собрания Приморского края и представительных органов муниципальных образований (День города, публичные слушания, заседания представительных органов городских округов и муниципальных районов и другие мероприятия). Распространению опыта способствует совместное участие представителей представительных органов муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов в заседаниях комитетов Законодательного Собрания Приморского края, научно-практических конференциях, заседаниях «круглых столов».

В Приморском крае хорошо зарекомендовала себя такая форма взаимодействия как организация смотров-конкурсов на лучшую организацию деятельности представительных органов муниципальных образований Приморского края, который проводится с 2018 года. В 2018 году на участие в конкурсе были заявлены 16 представительных органов муниципальных образований, из них 9 городских округов и 7 муниципальных районов, но в итоге в конкурсе приняли участие 12 представительных органов, в 2019 году на участие заявки поступили от 21 представительного органа (на 42,8% больше, чем в 2018 году). В 2020 году смотр-конкурс не проводился, в виду сложной эпидемиологической ситуации в муниципальных образованиях.

Делая вывод, можно говорить, что Законодательное Собрание Приморского края активно взаимодействует с представительными органами муниципальных образований через формы, наиболее успешно зарекомендовавшие себя на практике. Хотя следует обратить внимание на некоторые проблемы.

Не все формы взаимодействия в одинаковой степени получили свое распространение на территории Приморского края. Например, день депутата/день Законодательного Собрания в муниципальном образовании, в рамках которого, возможно подключить население к определению приоритетных задач, стоящих перед муниципальными образованиями, регионом. Решением указанной проблемы может послужить обмен опытом между органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации в реализации форм взаимодействия. Внедрение новых форм взаимодействия будет способствовать повышению эффективности деятельности представительных органов муниципальных образований региона, и повышению доверия населения к власти.

Нерешенной проблемой остаётся привлечение в процесс взаимодействия представительных органов городских и сельских поселений, так как взаимодействие преимущественно осуществляется с представительными органами муниципальных районов и городских округов Приморского края. Хотя стоит учесть, что наибольшие методические, организационные, кадровые и иные сложности, а также усиленная информационная и прочая поддержка со стороны

органов государственной власти Приморского края необходима именно городским и сельским поселениям, как наиболее приближенным к населению. Одним из основных преимуществ вовлечения в процесс представительных органов городских и сельских поселений может стать решение первоочередных задач социально-экономического развития территории, а также удовлетворение потребностей населения региона.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства РФ, 2020.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ: [федер. закон: принят Гос. Думой 22 сентября 1999 г.: по состоянию на 30 декабря 2020 г.]. - Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/
3. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : [федер. закон: принят Гос. Думой 18 апреля 2019 г.]. - Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru/
4. О Положении о Совете председателей представительных органов муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов при Законодательном Собрании Приморского края : постановление Законодательного Собрания Приморского края от 21.12.2016 № 202 (ред. от 07.11.2019) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2016. - № 10. – Ст. 84-89.
5. Курдюк, П.М. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления: монография / П.М. Курдюк, Н.В. Павлов, В.А. Очаковский. - Краснодар: Эпомен, 2018. - 85 с.

6. Мурычев, К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации / К.В. Мурычев. – М. : Инфра-М, 2011. - 240 с.
7. Рекомендации круглого стола «О взаимодействии законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с представительными органами местного самоуправления» // Местное право. - 2012. - № 6. - С. 67-72.

Literature

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated 30.12.2008 No. 6-FKZ, dated 30.12.2008 No. 7-FKZ, dated 05.02.2014 No. 2 -FKZ, dated 01.07.2020 No. 11-FKZ) // Sobr. legislation of the Russian Federation, 2020.
2. Federal Law "On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" dated 06.10.1999 No. 184-FZ: [Feder. law: adopted by the State. Duma September 22, 1999: as of December 30, 2020]. - The official Internet portal of legal information http://pravo.gov.ru/
3. Federal Law dated 01.05.2019 No. 87-FZ "On Amendments to the Federal Law" On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation ": [Feder. law: adopted by the State. Duma on April 18, 2019]. - The official Internet portal of legal information http://pravo.gov.ru/
4. On the Regulation on the Council of Chairmen of the representative bodies of municipal districts, municipal districts, urban districts under the Legislative Assembly of the Primorsky Territory: Resolution of the Legislative Assembly of the Primorsky Territory dated December 21, 2016 No. 202 (as amended on November 7, 2019) // Bulletin of the Legislative Assembly of the Primorsky Territory. - 2016. - No. 10. - Art. 84-89.
5. Kurdyuk, P.M. Legal regulation of interaction between state and municipal authorities: monograph / P.M. Kurdyuk, N.V. Pavlov, V.A. Ochakovsky. - Krasnodar: Epomen, 2018 .- 85 p.

6. Murychev, K.V. The system of representative bodies of power in the Russian Federation / K.V. Murychev. - M.: Infra-M, 2011 .-- 240 p.
7. Recommendations of the round table "On the interaction of legislative (representative) bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation with representative bodies of local self-government" // Local law. - 2012. - No. 6. - P. 67-72.