

УДК 342.5

## Внутренние правовые основы деятельности парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации



**Муратова Л.И.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

*В статье анализируются уставы, регламенты и договоры о создании ассоциаций законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации как внутренние правовые основы деятельности парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации. Автором подробно рассмотрены и классифицированы по конкретным признакам уставы парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации.*

*Ключевые слова: парламентские ассоциации субъектов Российской Федерации, правовые основы парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации, учредительные документы ассоциаций законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.*

В юридической литературе отмечается, что сотрудничество законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации может принимать форму двусторонних и многосторонних соглашений (объединение или вступление в уже существующие межрегиональные ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ) [1].

Двусторонние договоры (соглашения) нашли свое подробное освещение в юридической литературе, в то время как многосторонние, заключаемые в рамках ассоциативного сотрудничества законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, остаются малоисследованными.

Так, в настоящее время на территории Российской Федерации существуют и успешно функционируют несколько парламентских ассоциаций. К ним относятся:

– Парламентская Ассоциация Северо-Запада России [2] в составе Законодательных Собраний Республики Карелия, Санкт-Петербурга, Вологодской и Ленинградской областей, Государственного Совета Республики Коми, Архангельского и Псковского областных собраний депутатов, Калининградской, Новгородской и Мурманской областных

Дум, Собрания депутатов Ненецкого автономного округа;

– Парламентская Ассоциация Дальнего Востока и Забайкалья [3] в составе Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Законодательной Думы Хабаровского края, Думы Чукотского автономного округа, Сахалинской и Магаданской областных Дум, Законодательных Собраний Забайкальского края, Еврейской автономной области, Приморского края, Амурской области, Камчатского края;

– Южно-Российская Парламентская Ассоциация [4] в составе Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Законодательных Собраний Краснодарского края и Ростовской области, Думы Астраханской области и Волгоградская областной Думы. Также ассоциированными членами Южно-Российской Парламентской Ассоциации являются Народное Собрание Республики Ингушетия, Республики Карачаево-Черкессии, Народное Собрание Республики Абхазия, Парламент Республики Северная Осетия-Алания;

– Ассоциация законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ Приволжского федерального округа [5], в ее составе законодательные (представительные) органы

государственной власти Республики Башкортостан, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Республики Татарстан, Удмуртской Республики, Чувашской Республики – Чувашии, Пермского края, Кировской области, Нижегородской области, Оренбургской области, Пензенской области, Самарской области, Саратовской области, Ульяновской области;

– Северо-Кавказская парламентская ассоциация [6], в ее составе законодательные (представительные) органы государственной власти Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Северная Осетия – Алания, Чеченской Республики, Ставропольского края.

В своей деятельности парламентские ассоциации субъектов Российской Федерации руководствуются правовыми основами, которые можно подразделить на три блока: а) федеральный; б) региональный; в) внутренний.

Если федеральные и региональные нормативные основы сотрудничества парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации получили свое освещение в науке конституционного права, то их внутренние документы все еще остаются малоисследованными.

Итак, к внутренним правовым основам ассоциативного сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

а) уставы (положения), регламентирующие работу парламентских ассоциаций в целом [7-11];

б) регламенты парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации (Северо-Кавказской, Южно-Российской Парламентской Ассоциаций и Парламентской Ассоциации Северо-Запада России, но в то же время в Ассоциациях законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа и Дальнего Востока и Забайкалья данного рода документ отсутствует);

в) соглашения (договоры) о создании парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации России.

Наиболее важным из перечисленных документов, на наш взгляд, выступает устав парламентской ассоциации субъекта Российской Федерации. Уставы парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации закрепляют различные нормы, регулирующие их деятельность. Сравнительно-правовой анализ уставов представляет возможным выявить общее и особенное уставных документов по следующим критериям:

1) наименование (название) уставного документа. Так, Парламентская Ассоциация законодательных (представительных) органов власти субъектов Приволжского федерального округа (далее – Ассоциация ПФО) именуется данным уставной документ Положе-

нием, все же остальные парламентские ассоциации субъектов Российской Федерации – уставом;

2) родовое наименование законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации предлагается именовать Парламентами, как, например, в ст. 1 Уставов Южно-Российской, Северо-Кавказской Парламентских Ассоциаций и Северо-Западной Парламентских Ассоциаций;

3) определение правовых основ деятельности парламентской ассоциации субъектов Российской Федерации. В частности, в Уставах Южно-Российской и Северо-Кавказской Парламентских Ассоциаций представляется наиболее полный (практически исчерпывающий) перечень правовых основ деятельности Ассоциации [7, п. 1.4 ст. 1], [8, ст. 2]. Устав Ассоциации Северо-Запада России в ч. 1.3 ст. 1 к правовым основам деятельности Ассоциации относит указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации. В то же время в Уставе Парламентской Ассоциации Дальнего Востока и Забайкалья правовые основы деятельности данной организации придают особое значение Гражданскому кодексу Российской Федерации и Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а законодательство субъектов РФ и вовсе не упоминается [9, ст. 1.5]. Аналогично Положение об Ассоциации ПФО не относит законодательство субъектов РФ к правовым основам их деятельности.

Наконец, только три ассоциации из пяти упоминают *соглашения об их создании* среди правовых основ деятельности самих ассоциаций (парламентские ассоциации Северо-Запада России, Приволжского федерального округа и Южно-Российская Парламентская Ассоциация).

4) внутренние цели и основные направления деятельности. Исходя из анализа всех уставов парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации, представляется возможным выделить главную цель сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти в их составе – объединение правовых, финансовых, культурных, информационных и иных возможностей ее членов для решения вопросов, представляющих интерес для всех субъектов Российской Федерации.

Разделы уставов, посвященные основным задачам (целям) ассоциаций, также сформулированы практически идентично для всех парламентских ассоциативных образований, за исключением Ассоциации ПФО. В уставах всех четырех Ассоциаций после перечисления задач и целей деятельности, отдельным пунктом (частью) уточняются конкретные действия, совершаемые ими для достижения уставных задач, к примеру, обмен нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации – членов Ассоциации, обмен опытом работы между членами соответствующей парламентской ассоци-

ации субъектов Российской Федерации, организация конференций, семинаров, иных мероприятий по вопросам законодательства и парламентаризма и прочие. В уставе же Ассоциации ПФО лишь из контекста представляется возможным сделать выводы о такой деятельности, как контакты с региональными парламентскими ассоциациями субъектов Российской Федерации по вопросам, представляющим взаимный интерес, проведение региональных мероприятий по вопросам законодательской деятельности, а также порядок проведения заседаний.

5) международное межпарламентское сотрудничество как объект правового регулирования уставных документов содержится в Уставах Парламентской Ассоциации Северо-Запада России [10, п. 2.2 ст. 2], Южно-Российской [7, п. 2.1. ст. 2] и Северо-Кавказской Парламентских Ассоциаций [8, ч. 2 ст. 4];

б) членство и представительство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в парламентских ассоциативных образованиях также регламентируется в соответствующих уставах неоднозначно. Прежде всего выделяется постоянное членство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также – ассоциированное членство. В последнем случае Уставы Северо-Кавказской и Южно-Российской Парламентских Ассоциаций закрепляют право законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, не входящих в состав данного конкретного федерального округа, на вхождение ассоциированными членами данной организации (с правом совещательного голоса). Что касается представительства, то официальными представителями законодательных органов власти субъектов Российской Федерации выступают:

а) руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ – Ассоциация Приволжского федерального округа;

б) законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ – парламентские ассоциации Северо-Запада России и Дальнего Востока и Забайкалья, а также Южно-Российская и Северо-Кавказская парламентские ассоциации.

7) управление парламентской ассоциацией субъектов Российской Федерации осуществляют:

а) конференция (общее собрание)<sup>1</sup> или пленарное заседание (для Ассоциации законодателей ПФО, исходя из толкования ст. 9 Соглашения о создании

Ассоциации законодательных органов государственной власти субъектов РФ Приволжского федерального округа) как высший орган управления;

б) совет (президиум, координационный совет) парламентской ассоциации субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>;

в) председатель (координатор) парламентской ассоциации субъекта Российской Федерации<sup>3</sup>;

г) комитеты (комиссии) парламентской ассоциации (Южно-Российская, Северо-Кавказская и Северо-Западная Парламентские Ассоциации).

8) юридическая сила решений парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации. Решения парламентских ассоциаций субъектов Российской Федерации носят рекомендательный характер. Данная норма не находит своего закрепления только в Уставе Парламентской Ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье». Иные региональные парламентские ассоциации субъектов Российской Федерации принимают решения, резолюции, рекомендации, имеющие консультативный характер [10, п. 5.3 ст. 5], [8, п. 1 ст. 8], [7, п. 6.1 ст. 6];

9) в уставах (положениях) всех парламентских ассоциативных образований (кроме Парламентской Ассоциации Приволжского федерального округа) напрямую закрепляют нормы о прекращении деятельности парламентских ассоциаций путем ликвидации или реорганизации.

Таким образом, внутренние правовые акты (уставы, регламенты и договоры о создании парламентских ассоциаций) обладают своеобразной юридической природой (форма, содержание, юридическая сила).

#### Литература:

1. Хабибуллина Г.Р., Нурутдинова Р.И. Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их роль в развитии модельного правотворчества // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. – 2012. – Вып. 2. – С. 127-130.

<sup>2</sup> Ассоциация законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья не выделяет подобного органа.

Совет – в Южно-Российской, Северо-Кавказской Парламентских Ассоциациях, Президиум – в Парламентской Ассоциации Северо-Запада России,

Координационный Совет – в Ассоциации законодательных органов государственной власти субъектов РФ Приволжского федерального округа.

<sup>3</sup> Координатор – в Ассоциации законодательных органов власти субъектов РФ Приволжского федерального округа, в остальных – Председатель.

<sup>1</sup> Высшим органом управления в Южно-Российской, Северо-Кавказской Парламентских Ассоциациях и Ассоциации Северо-Запада России называется Конференция, Общее Собрание – высший орган Ассоциации законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья. В Уставе Ассоциации ПФО не содержатся упоминания о подобном органе.

2. Договор об образовании Северо-Западной Парламентской Ассоциации от 17 ноября 1994 г. – URL: <http://duma39.ru/activity/inter-parliamentary/paszg/dogovor.php>
3. Учредительный договор Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Дальнего Востока и Забайкалья от 18 сентября 2012 г. // Официальный сайт Парламентской Ассоциации «Дальний Восток и Забайкалье». – URL: [http://www.pa-dv.ru/Site.aspx?p=270400049~77700009~\[doc\]270410010\[from\]270400151&p270400069=~13~270400041&p270400049=~77700010~\[docs\]270400151](http://www.pa-dv.ru/Site.aspx?p=270400049~77700009~[doc]270410010[from]270400151&p270400069=~13~270400041&p270400049=~77700010~[docs]270400151)
4. Договор об образовании Южно-Российской Парламентской ассоциации от 25 апреля 2001 г. // Официальный сайт Государственного Совета Хасэ Республики Адыгея. – URL: <http://gshra.ru/main/yurpa/doc/dogovor/>
5. Соглашение о создании Ассоциации законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа от 14 мая 2002 г. // Официальный сайт Законодательного Собрания Пензенской области. – URL: <http://www.zspro.ru/association/regulatory/19175/>
6. Договор об образовании Северо-Кавказской парламентской ассоциации от 27 мая 2011 г. // Официальный сайт Думы Ставропольского края. – URL: <http://www.dumask.ru/work/mezhparlamentskie-svyazi-i-soglasheniya-o-vzaimodejstvii/severokavkazskaya-parlamentskaya-assotsiatsiya/item/11684>
7. Устав Южно-Российской Парламентской Ассоциации. – URL: <http://volgoduma.ru/mezhparlamentskaya-deyatelnost/192-2010-01-06-17-52-00.html>
8. Устав Северо-Кавказской Парламентской Ассоциации. – URL: <http://www.dumask.ru/component/k2/item/11685-устав-северо-кавказской-парламентской-ассоциации>
9. Устав Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Дальнего Востока и Забайкалья. – URL: [http://www.pa-dv.ru/Site.aspx?p=270400049~77700009~\[doc\]270410014\[from\]270400151&p270400069=~13~270400041&p270400049=~77700010~\[docs\]270400151](http://www.pa-dv.ru/Site.aspx?p=270400049~77700009~[doc]270410014[from]270400151&p270400069=~13~270400041&p270400049=~77700010~[docs]270400151)
10. Устав Парламентской Ассоциации Северо-Запада России. – URL: [http://www.sdnao.ru/paczp/docs/ustav.php?sphrase\\_id=4038](http://www.sdnao.ru/paczp/docs/ustav.php?sphrase_id=4038)
11. Положение об Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа от 16 июня 2005 г. – URL: [http://samgd.ru/activity/mezhparlamentskoe\\_sotrudnichestvo/associacija\\_zakonodatelej/5933/](http://samgd.ru/activity/mezhparlamentskoe_sotrudnichestvo/associacija_zakonodatelej/5933/)

## Internal Legal Bases of Activities of Parliamentary Associations of the Russian Federation

*L.I. Muratova*  
*Kazan (Volga Region) Federal University*

*The paper deals with statutes, regulations and agreements of associations of legislative (representative) government bodies of the constituent parts of the Russian Federation as the main internal legal bases of activities of Russian parliamentary associations. The author analyzes and classifies the statutes of parliamentary associations of Federal subjects of Russia.*

*Key words: parliamentary associations of the Russian Federation, legal bases of activities of parliamentary associations of the Russian Federation, constituent documents of associations of legislative (representative) government bodies of the constituent parts of the Russian Federation.*

