

МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Муллагалеева Р. Р.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Башкирский государственный университет», Уфа, Россия (450076, Уфа, ул. Заки Валиди, 32), e-mail: rector@bsu.bashedu.ru

В статье освещаются общие теоретико-правовые основы межпарламентского сотрудничества: основные понятия и дефиниции, принципы реализации. Предлагается авторское обоснование и определение понятия межпарламентского сотрудничества. Используя сравнительно-правовой анализ, автор акцентирует внимание на трудностях становления и развития, сложившихся традициях и формирующихся особенностях реализации межпарламентского сотрудничества в Российской Федерации. Детально рассматриваются возможные формы его осуществления: взаимодействие регионального парламента с федеральным центром – показана роль субъекта федерации в законодательном процессе, межрегиональное, а также международное сотрудничество. Проведена систематизация нормативно-правовой базы, регулирующей перечисленные правоотношения в Российской Федерации, их организационные основы. Обоснованы основные направления и тенденции расширения межпарламентского сотрудничества, выработаны соответствующие предложения практического характера, связанные с совершенствованием законодательства и повышением результативности взаимодействия.

Ключевые слова: межпарламентское сотрудничество, законодательный процесс, ассоциация.

INTER-PARLIAMENTARY COOPERATION: THEORETICAL-JURAL BASIS

Mullagaleeva R. R.

Bashkir State University, Ufa, Russia (32, Validy Str., 450076, Ufa, Russia), e-mail: rector@bsu.bashedu.ru

The article covers general theoretical-jural basis of inter-parliamentary cooperation: fundamental notions and definitions, principles of realization. The copyright and the definition of inter-parliamentary cooperation are presented. An attention to the difficulties of formation and development, the traditions and developing peculiarities of realization of inter-parliamentary cooperation in Russian Federation are accentuated by comparison. The possible forms of it's realizations are examined in detail. For example, an interaction of regional parliament with federal centre, which shows the role of federal territories in legislative process, supraregional and international cooperation are described. The systematization of legally enforceable enactments, which regulate the jural relation and their organizational frameworks in Russian Federation are conducted. The article analyses fundamental directions of inter-parliamentary cooperation growth, the elaboration of corresponding practical motions, which are connected with legislation improvement and the rise of interaction.

Key words: inter-parliamentary cooperation, law-making process, alliance.

Межпарламентское сотрудничество – важнейший институт представительной демократии, способствующий решению многих проблем современного государства и права. Как справедливо было отмечено на конференции, посвященной новым возможностям ОБСЕ и СНГ, межпарламентское сотрудничество охватывает такие сферы, как борьба с международным терроризмом, наркотрафиком, организованной преступностью, бедностью, разоружение, энергетическая, экономическая и гуманитарная безопасность, экология и многое другое [6]. В настоящей работе межпарламентское сотрудничество характеризуется с учетом участия в нем представительных (законодательных) органов субъектов федеративного государства.

Анализируя теоретико-правовые основы, в первую очередь необходимо определиться с содержанием понятия «межпарламентское сотрудничество» в современном его толковании. В российской и зарубежной юридической науке отсутствует четкое определение дефиниции.

В политологии данный термин отождествляют с понятием парламентской дипломатии [8]. Отмечается, что современная эволюция межпарламентских связей характеризуется возрастанием роли парламентской дипломатии [9]. Концепцией внешней политики Российской Федерации утверждено, что Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в рамках своих конституционных полномочий способствуют повышению эффективности парламентской дипломатии [7].

Некоторые авторы рассматривают межпарламентское сотрудничество через функционирование межпарламентских организаций и парламентских ассамблей международных организаций [5].

Таким образом, понимание настоящей дефиниции так или иначе происходит в международно-правовом смысле. Однако стоит заметить, что данный подход носит односторонний характер, не учитывая значения межпарламентского сотрудничества в национальном понимании и на региональном уровне.

Наука парламентского права раскрывает исследуемое явление шире: ряд авторов рассматривают межпарламентское сотрудничество в качестве международно-правовой деятельности палат Федерального Собрания, а также взаимодействия палат федерального парламента с представительными органами субъектов Российской Федерации [4].

В этом аспекте нельзя не согласиться с профессором А. Х. Саидовым, который отмечает, что современная эволюция представительных органов в том числе характеризуется усилением вовлеченности парламентов в процесс принятия решений на национальном, региональном и глобальном уровнях [13].

Стоит отметить, что термин «межпарламентское сотрудничество», без детализации определения, широко употребляется в международных и российских актах.

Так, в Совместной декларации между Российской Федерацией и Республикой Индией, принятой в городе Нью-Дели 05.12.2008, Стороны указали, что межпарламентское, межведомственное сотрудничество, взаимодействие по линии внешнеполитических ведомств и советов безопасности Российской Федерации и Индии являются неотъемлемой частью двустороннего стратегического партнерства [14]. В Решении Совета глав государств СНГ «О Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и плане основных мероприятий по ее реализации» отражено, что межпарламентское сотрудничество

заинтересованных государств – участников СНГ будет способствовать углублению интеграции, сближению и гармонизации экономических систем и национальных законодательств, защите прав и интересов граждан, активизации разработки Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ модельных законов и их имплементации в законодательства государств – участников [10].

Что касается российской нормативно-правовой базы, наиболее подробно содержание понятия "межпарламентское сотрудничество" как одного из разновидностей международного сотрудничества раскрывается в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласно ст. 183 Регламента Государственной Думы, Государственная Дума может в случае необходимости заключать с парламентами других государств и с международными парламентскими организациями соглашения о межпарламентском сотрудничестве. В рамках этого сотрудничества Государственная Дума рассматривает рекомендательные законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, принимает решения по их реализации, ежегодно принимает программы сотрудничества с парламентами других государств, определяет состав направляемых за рубеж официальных парламентских делегаций, выработывает согласованный с Советом Федерации порядок формирования общих делегаций [11].

В силу ст. 202 Регламента Совета Федерации, Совет Федерации осуществляет сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями в соответствии с планом межпарламентского сотрудничества, который ежегодно утверждается Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации [12].

При исследовании понятия и сущности рассматриваемого института, необходимо отметить, что в настоящее время остаются неисследованными принципы, в соответствии с которыми осуществляется и реализуется межпарламентское сотрудничество.

Основные конституционные принципы – принципы народовластия, разделения властей, идеологического и политического многообразия, а также федерализма имеют определяющее значение для парламентаризма [1]. В то же время этот перечень не является исчерпывающим. Как известно, парламенты формируются путем выборов и гласно. Поэтому выборность и гласность также следует рассматривать как принципы парламентаризма. К таковым относятся и такие универсальные принципы, как верховенство закона, который проявляется прежде всего в верховенстве Конституции РФ и законности.

На наш взгляд, перечисленные принципы в полном объеме применимы при характеристике института межпарламентского сотрудничества.

Представительные (законодательные) органы субъектов РФ сотрудничают на принципах равенства, добровольности, невмешательства власти одного уровня в вопросы, которые находятся в исключительном ведении власти иного уровня, взаимного учета интересов, коллективного свободного обсуждения и решения вопросов, системности и прогнозирования.

На основании вышеизложенного, можем предложить следующее определение понятия: межпарламентское сотрудничество – это совместная деятельность представительных (законодательных) органов, осуществляемая в рамках конституционных полномочий в соответствии с принципами верховенства закона, гласности, добровольности, равенства, направленная на поддержание партнерских связей с региональными и зарубежными представительными (законодательными) органами, региональными и международными парламентскими организациями.

Традиционно принято рассматривать формы взаимодействия законодателей по направлениям деятельности. Однако, освещая данный вопрос, на наш взгляд, допустимо раскрыть возможные формы взаимодействия в зависимости от уровня межпарламентского сотрудничества.

Рассматривая взаимодействие региональных парламентов с Федеральным Собранием, нельзя не согласиться с тем, что смысл данного взаимодействия должен состоять не в том, чтобы субъекты Федерации стремились решить федеральные вопросы, а скорее в том, что они совместно с федеральными органами власти компетентно будут участвовать в их решении, а федеральные органы, в свою очередь, посредством федеральных законов получают возможность обеспечить региональные интересы [2].

В связи с этим важное значение приобретают формы взаимодействия субъектов РФ и Федерации в федеральном законодательном процессе. Среди них выделяют такие, как законодательная инициатива, участие в принятии законов по предметам совместного ведения, одобрение законов о поправках к Конституции РФ в субъектах РФ, направление в региональные парламенты информации о планах законопроектных работ федерального парламента, методическая помощь региональным законодателям, юридическая экспертиза законопроектов и т. д.

В этом же аспекте особый интерес представляют собой ежегодные региональные парламентские доклады, представляющие собой очевидный фактор совершенствования и развития законодательства субъектов федерации [3].

Рассматривая сотрудничество региональных парламентов, нельзя не отметить, что приоритетной формой взаимодействия является заключение двусторонних договоров и соглашений. Однако межрегиональное сотрудничество представительных (законодательных)

органов не ограничивается лишь установлением двусторонних связей. Перспективным направлением развития взаимодействия является создание межпарламентских объединений и ассоциаций.

В литературе отмечается, что парламентские ассоциации субъектов Российской Федерации как самостоятельные субъекты межпарламентского сотрудничества координируют деятельность входящих в них законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и взаимодействуют с органами государственной власти и местного самоуправления. Присущие им функции и правовое положение позволяют рассматривать ассоциации в виде наиболее эффективных средств совершенствования и дальнейшего развития регионального межпарламентского сотрудничества [15].

На фоне становления интеграционных процессов особое значение приобретает вовлечение региональных парламентов субъектов в деятельности международных межпарламентских организаций.

Таким образом, перечень возможных форм межпарламентского сотрудничества носит разнообразный характер и не является исчерпывающим.

В настоящее время развитие исследуемых правоотношений выстраивается с учетом международных стандартов и ст. 15 Конституции РФ, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

В целом, необходимо отметить, что нормативно-правовые акты, регламентирующие межпарламентское сотрудничество представительных (законодательных) органов субъектов, образуют единую, целостную систему. На наш взгляд, целесообразно рассматривать элементы данной системы в зависимости от рассматриваемого уровня сотрудничества: нормативно-правовые акты, регулирующие взаимодействие представительных органов субъектов с Федеральным Собранием Российской Федерации, регулирующие взаимодействие представительных (законодательных) органов субъектов, а также международное взаимодействие.

Институциональные отношения между палатами Федерального Собрания и представительными (законодательными) органами субъектов РФ возникают в рамках законодательных процедур, на основании положений ст. 136 Конституции и ряда федеральных законов. Например, при внесении поправок в гл. 3 – 8 Конституции РФ, при рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, при рассмотрении проектов двусторонних договоров между Российской Федерацией и ее субъектами.

Правовую основу взаимодействия Совета Федерации с законодательными органами субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе составляют федеральные законы "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, конституции (уставы), иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, Положение о Совете по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совете законодателей), соглашения между Советом Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации о взаимодействии в федеральном законодательном процессе.

Регулирование регионального межпарламентского сотрудничества осуществляется нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации. Особенностью правового регулирования правоотношений на данном уровне является то обстоятельство, что правовая регламентация процедуры осуществления взаимодействия в значительной степени осуществляется посредством заключаемых двусторонних и многосторонних соглашений.

Необходимым условием развития межпарламентского сотрудничества на уровне взаимодействия региональных законодательных (представительных) органов с палатами Федерального Собрания Российской Федерации являются учет особенностей субъектов федерации. Совет законодателей 27 мая 2009 года утвердил «Концепцию совершенствования взаимодействия Совета Федерации Федерального Собрания РФ с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе» и «Типовое соглашение между Советом Федерации Федерального Собрания РФ и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации о взаимодействии в федеральном законодательном процессе». Представляется, что это лишь начало процесса правовой регламентации взаимодействия, которое должно быть постоянным и систематизированным.

Развитие межпарламентского сотрудничества на уровне субъектов Федерации требует расширения практики разработки совместных законопроектов. Данная мера позволит систематически координировать деятельность законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, что имеет исключительное значение для формирования в России единого правового пространства.

Обобщая, отметим, общемировая тенденция развития международных межпарламентских организаций, поэтапное формирование правовой базы, регулирующей межпарламентское сотрудничество как на федеральном, так и региональном уровнях в Российской Федерации – все это свидетельствует о том, что укрепление и расширение данного института как системообразующего фактора развития государства является приоритетным направлением.

Список литературы

1. Амиантов А. А. Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 18. – С. 24-25.
2. Безруков А. В. Модернизация форм взаимодействия федерального и региональных законодателей // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – N 1. – С. 10-15.
3. Брюнин В. В. Ежегодные региональные парламентские доклады как фактор совершенствования и развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – N 9. – С.9-11.
4. Булаков О. Н., Рязанцев И. Н. Парламентское право России: Курс лекций / под ред. О. Н. Булакова. – М.: Юстицинформ, 2007. – 296 с.
5. Виноградова А. А. Межпарламентские институты: критерии, классификации, сравнительный анализ // Сравнительный анализ концепций и институтов. – 2011. – № 4. – С. 3-12.
6. Евро-атлантическая и европейская безопасность // Вестник МПА. – 2011. – № 1 (57). – С. 51-70.
7. Концепция внешней политики Российской Федерации [Электронный ресурс]: утверждена Президентом РФ 12.02.2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Межпарламентская дипломатия // Международное сотрудничество. – 17.12.2012. – №58(472). – С. 9.
9. Мухамеджанов У. Б. – Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Приветственное выступление на конференции «ОБСЕ и СНГ: новые возможности и перспективы» // Вестник МПА. – 2011. – №1 (57). – С. 11-16.
10. О Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и плане основных мероприятий по ее реализации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=18763> (дата обращения: 21.06.2013).

11. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД (в ред. Постановления № 1120-6 ГД от 14.11.2012г.) // СЗ РФ. - 1998. - N 7. Ст.801.
12. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ (в ред. Постановления № 261 – СФ от 26.09.2012г.) // СЗ РФ. – 2002. - № 7. Ст 635.
13. Саидов А. Х. Национальные парламенты мира: Энциклопедический справочник. – М.: Российская академия наук. Институт государства и права, Волтерс Клувер, 2005. – 673с.
14. Совместная декларация между Российской Федерацией и Республикой Индией [Электронный ресурс]. Принята в г. Нью-Дели 05.12.2008. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
15. 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. – 2012. – № 2. – С.127-130.

Рецензенты:

Еникеев Зуфар Иргалиевич, доктор юридических наук, профессор, руководитель Секретариата Государственного Собрания – Курултай Республики Башкортостан, г. Уфа.

Раянов Фанис Мансурович, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Института права БашГУ, г. Уфа.