

Научная статья

УДК 342.552

<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-15-27>

**Институт координатора Ассоциации законодательных органов  
государственной власти субъектов Российской Федерации  
федерального округа в системе публичного управления  
(на примере Приволжского федерального округа): содержательные  
и технико-юридические проблемы, перспективы развития**

**Баранов Владимир Михайлович<sup>1</sup>, Лаврентьев Александр Рудольфович<sup>2</sup>,  
Лаврентьева Наталья Александровна<sup>3</sup>**

<sup>1, 2</sup>Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия,

<sup>2, 3</sup>Приволжский филиал Российского государственного университета правосудия, Нижний Новгород, Россия

<sup>3</sup>Законодательное Собрание Нижегородской области, Нижний Новгород, Россия

<sup>1</sup>baranov\_prof@bk.ru

<sup>2</sup>rap\_pf\_gospravo@mail.ru

<sup>3</sup>gna.argo@mail.ru

**Аннотация.** Статья посвящена 20-летнему опыту «горизонтального» взаимодействия законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на примере функционирования Ассоциации законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа, роли института координатора Ассоциации законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации федерального округа в системе публичного управления, доктринальному осмыслению содержательных и технико-юридических проблем названного института, определению перспектив его развития в условиях реформирования системы публичной власти в современной России.

**Ключевые слова:** организация публичной власти в субъектах Российской Федерации, законодательство на региональном уровне, законодательные органы власти субъектов Российской Федерации, координатор Ассоциации законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Нижегородская область, Приволжский федеральный округ

**Для цитирования:** Баранов В. М., Лаврентьев А. Р., Лаврентьева Н. А. Институт координатора Ассоциации законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации федерального округа в системе публичного управления (на примере Приволжского федерального округа): содержательные и технико-юридические проблемы, перспективы развития // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 1 (57). С. 15—27. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-15-27>.

Original article

**Institute of coordinator of the Association of legislative public authorities  
of the subjects of the Russian Federation of the federal district in the system  
of public authority (on the example of the Privolgzkiy federal district):  
substantive and technical-legal problems, prospects for its development**

**Vladimir M. Baranov<sup>1</sup>, Aleksander R. Lavrentev<sup>2</sup>, Natalia A. Lavrenteva<sup>3</sup>**

<sup>1, 2</sup>Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation

<sup>2, 3</sup>Privolgzkiy branch of Russian State University of Justice, Nizhny Novgorod, Russian Federation

<sup>3</sup>Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod region, Nizhny Novgorod, Russian Federation

© Баранов В. М., Лаврентьев А. Р., Лаврентьева Н. А., 2022

<sup>1</sup>baranov\_prof@bk.ru  
<sup>2</sup>rap\_pf\_gospravo@mail.ru  
<sup>3</sup>gna.argo@mail.ru

**Abstract.** The article deals with the 20-year experience of “horizontal” interaction of the legislative public authorities of the subjects of the Russian Federation on the example of the functioning of the Association of legislative public authorities of the subjects of the Russian Federation of the Privolzhskiy federal district, the role of the coordinator of the Association of legislative public authorities of the subjects of the Russian Federation in the system of public authority, doctrinal understanding of the substantive and technical-legal problems of this institution, the definition of the prospects for its development in terms of reforming the system of public authority in modern Russia.

**Keywords:** organization of public authority in the subjects of the Russian Federation, legislative at the regional level, legislative public authorities of the subjects of the Russian Federation, the coordinator of the Association of legislative public authorities of the subjects of the Russian Federation, the Nizhny Novgorod region, the Privolzhskiy federal district

**For citation:** Baranov V. M., Lavrentev A. R., Lavrenteva N. A. Institute of coordinator of the Association of legislative public authorities of the subjects of the Russian Federation of the federal district in the system of public authority (on the example of the Privolzhskiy federal district): substantive and technical-legal problems, prospects for its development. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 1 (57), pp. 15—27. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-1-15-27>.

Для государств с федеративным административно-территориальным устройством характерны различные особенности «двух-уровневой» организации публичной власти, в частности в России Конституцией [1, ч. 2 ст. 5] установлено, что субъекты Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область,

автономные округа) имеют свое законодательство. Этим предопределена особая роль в системе публичного управления на региональном уровне законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, даже в условиях модернизации правового регулирования [2; 3] их статус существенно не изменился (см. табл. 1).

Таблица 1

**Статус законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в условиях модернизации правового регулирования**

|                          |  |   |
|--------------------------|--|---|
| Элементы статуса         | прежнее (по Федеральному закону 1999 года № 184-ФЗ)  | модернизированное (по Федеральному закону 2021 года № 414-ФЗ) |
| Основные характеристики  | постоянно действующий  | —   |
|                          | высший   | —   |
|                          | единственный законодательный представительный  | —   |
| Наименование и структура | устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. При этом такое наименование не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти |   |
| Число депутатов          | определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации:   |   |
|                          | менее 500 тыс.   | не менее 15 и не более 50 депутатов                           |
|                          | от 500 тыс. до 1 млн   | не менее 25 и не более 70 депутатов                           |
|                          | от 1 млн до 2 млн  | не менее 35 и не более 90 депутатов                           |
| Срок полномочий          | свыше 2 млн  | не менее 45 и не более 110 депутатов                          |
|                          | не может превышать пять лет  | составляет пять лет   |

Продолжение таблицы 1

|                          |  |
|--------------------------|--|
| Условия правомочия:      |  |
| при избрании             | если избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов  |
| при проведении заседаний | если присутствует не менее 50 % от числа избранных депутатов   |
| Периодичность заседаний  | не реже одного раза в три месяца   |
| Основные полномочия      | принимает конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и поправки к ней   |
|                          | обладает правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании России   |
|                          | осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения России и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации  |
|                          | заслушивает ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта Российской Федерации, представленным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации или председателем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации |
| Принимаемые акты         | заслушивает информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации  |
|                          | конституция (устав) субъекта Российской Федерации  |
|                          | законы   |
| Обеспечение деятельности | постановления  |
|                          | самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности  |

Сегодня законодательство субъектов Российской Федерации (*Нормативные правовые акты в Российской Федерации / Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации / Законы*. URL: [pravo.minjust.ru](http://pravo.minjust.ru) (дата обращения:

01.03.2022)) представляет собой массив в почти четверть миллиона законов (248 926), из которых действует более 170 тыс. законов, оно весьма неоднородно по количественным (см. табл. 2) и тем более качественным характеристикам.

Таблица 2

**Законы субъектов Российской Федерации (на 1 марта 2022 года): наименьшее и наибольшее количество**

| Наименование субъекта Российской Федерации | общее количество законов |           |            |           |
|--|--------------------------|-----------|------------|-----------|
|  | наименьшее               |           | наибольшее |           |
|  | принято                  | действует | принято    | действует |
| Севастополь                                | 684                      | 587       |            |           |
| Чеченская Республика                       | 988                      | 801       |            |           |
| Республика Ингушетия                       | 1 384                    | 944       |            |           |
| Республика Крым                            | 981                      | 951       |            |           |
| Республика Северная Осетия — Алания        | 1 310                    | 976       |            |           |
| Краснодарский край                         |                          |           | 4 496      | 3 345     |
| Вологодская область                        |                          |           | 4 893      | 3 516     |
| Ростовская область                         |                          |           | 4 509      | 3 520     |
| Московская область                         |                          |           | 5 381      | 4 165     |

Объективно неоднородное региональное построение Российской Федерации предопределяет процессы, направленные на унификацию организации публичного управления в субъектах Российской Федерации:

— «сверху», посредством законодательного закрепления основ (общих принципов) организации публичного управления (см. табл. 3) и

создания полисубъектных формирований — федеральных округов, макрорегионов (см. табл. 4); — по «горизонтали» — по инициативе самих субъектов Российской Федерации в рамках двух- и многосторонних соглашений (договоров) о сотрудничестве;

— путем сочетания названных принципов унификации.

Таблица 3

Основы организации публичного управления в субъектах Российской Федерации:  
современное законодательное регулирование

| № п/п | Элемент публичного управления  | законодательное регулирование |  |                     |
|-------|--|-------------------------------|--|---------------------|
|       |  | дата, номер закона            | наименование   | структурная единица |
| 1.    | Построение единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации    | 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ | Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [3]   |                     |
|       |  | 6 октября 1999 года № 184-ФЗ  | Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [2] |                     |
| 2.    | Местное самоуправление в единой системе публичной власти                       | 6 октября 2003 года № 131-ФЗ  | Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [4]  |                     |
|       |  | проект № 40361-8              | Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти [5]   |                     |
| 3.    | Законодательный орган субъекта Российской Федерации                            | 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ | Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [3]   | Глава 2             |
| 4.    | Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации                          | 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ | Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [3]   | Глава 3             |
| 5.    | Система исполнительных органов субъекта Российской Федерации                   | 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ | Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [3]   | Глава 4             |
| 6.    | Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации              | 18 марта 2020 года № 48-ФЗ    | Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации [6]  |                     |
| 7.    | Уполномоченный по защите прав детей в субъекте Российской Федерации            | 27 декабря 2018 года № 501-ФЗ | Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации [7]   | статьи 13—14        |
| 8.    | Уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации | 7 мая 2013 года № 78-ФЗ       | Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации [8]   | статьи 9—10         |
| 9.    | Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации                         | 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ    | Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [9]              |                     |
| 10.   | Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации                           | 12 июня 2002 года № 67-ФЗ     | Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации   | Глава IV            |
| 11.   | Субъекты общественного контроля  | 21 июля 2014 года № 212-ФЗ    | Об основах общественного контроля в Российской Федерации [11]  |                     |
| 12.   | Общественная палата субъекта Российской Федерации                              | 23 июня 2016 года № 183-ФЗ    | Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации [12]   |                     |

В соответствии со статьей 64 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» поэтапно (с 21 декабря 2021 г., с 1 июля 2022 г. и 1 января 2023 г.) утрачивает силу Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации».

Президент Российской Федерации назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации [1, п. «к» ст. 83], в том числе — с 2000 года в федеральных округах, в настоящее время — в 8, объединяющих от 6 до 18 субъектов Российской Федерации [13, приложение], в перспективе,

вероятно, в 12, соответствующих макрорегионам представляется, может быть в ряде федеральных [14, приложение 2], субъектный состав которых, округов существенно пересмотрен (см. табл. 4).

Таблица 4

Соотношение состава федеральных округов в современной России и состава макрорегионов в Стратегии пространственного развития

| Федеральные округа<br>(приложение к Указу Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849) |   | Макрорегионы<br>(приложение 2 к Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года) |  |
|--|---|---|--|
| наименование   | состав  | наименование  |  |
| Центральный  | Брянская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская и Ярославская области, Москва  | Центральный   |  |
|  | Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая и Тамбовская области   | Центрально-Черноземный  |  |
| Северо-Западный  | Республика Карелия; Калининградская, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская и Псковская области, Санкт-Петербург  | Северо-Западный   |  |
|  | Республика Коми, Архангельская область, Ненецкий автономный округ   | Северный  |  |
| Южный  | Республики Адыгея, Калмыкия и Крым, Краснодарский край, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области, Севастополь   | Южный   |  |
| Северо-Кавказский  | Республики: Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия-Алания, Чеченская; Ставропольский край   | Северо-Кавказский   |  |
| Приволжский  | Республики: Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртская, Чувашская; Пермский край; Кировская и Нижегородская области  | Волго-Камский   |  |
|  | Республика Башкортостан; Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская и Ульяновская области   | Волго-Уральский   |  |
| Уральский  | Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области; Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа   | Уральско-Сибирский  |  |
| Сибирский  | Республика Алтай; Алтайский край; Кемеровская, Новосибирская, Омская и Томская области  | Южно-Сибирский  |  |
|  | Республики Тыва и Хакасия; Красноярский край; Иркутская область   | Ангаро-Енисейский   |  |
| Дальневосточный  | Республики: Бурятия, Саха (Якутия); Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края; Амурская, Магаданская, Сахалинская области; Еврейская автономная область; Чукотский автономный округ | Дальневосточный   |  |

Вполне успешным примером унификации публичного управления в регионах при сочетании инициатив «сверху» и «по горизонтали» выступают ассоциации законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральных округах. Первой, 20 лет назад (14 мая 2002 г.), по инициативе полномочного представителя Президента

Российской Федерации в Приволжском федеральном округе (далее — ПФО), была создана Ассоциация законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации ПФО (далее — Ассоциация) [15; 16]. В состав Ассоциации вошли все законодательные органы власти субъектов Российской Федерации в ПФО (см. табл. 5).

Таблица 5

Наименования законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в ПФО

| № п/п | Варианты наименований    | Субъекты Российской Федерации  |
|-------|--------------------------|--|
| 1.    | Государственное Собрание | Республики: Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия               |
| 2.    | Законодательное Собрание | Пермского края; Кировской, Нижегородской, Оренбургской, Пензенской, Ульяновской областей |
| 3.    | Дума                     | Саратовская и Самарская области  |

Правовое регулирование деятельности Ассоциации основано на Соглашении о создании Ассоциации [15] и принятого три года спустя Положении об Ассоциации [16]. Представляется небезынтересным, что содержания

Соглашения и Положения существенно расходятся по ряду важных параметров (см. табл. 6) и к 20-летию не согласовано, притом что субъекты Ассоциации — законодательные органы.

Таблица 6

**Правовое регулирование организации и деятельности Ассоциация законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в ПФО**

| Элементы сравнения | Соглашение о создании Ассоциации [15]   | Положение об Ассоциации [16]   |
|--------------------|---|--|
| Структура          | Преамбула; цели и задачи; 16 статей   | 5 разделов, включающих 19 пунктов  |
| Дефиниция          | консультативный институт для обсуждения вопросов и рассмотрения проектов документов, представляющих особый интерес  | совещательный и консультативный орган  |
| Принципы           | -   | добровольность вхождения в состав и равноправие членов   |
| Правовые основы    | -   | Конституция России, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации в ПФО, настоящее Положение и Соглашение о создании Ассоциации |
| Символика          | -   | Ассоциация имеет свою символику  |
| Цели               | координация законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации в ПФО  | создание единой правовой основы для реализации политики государства во всех сферах и обеспечения безопасности в Поволжье   |
| Задачи             | завершить процесс приведения в соответствие Конституции Российской Федерации и федерального законодательства субъектов Российской Федерации в ПФО   | выработка предложений по проектам федеральных законов и совершенствованию федерального и регионального законодательства  |
|                    | выработать и закрепить законодательно общие подходы в области информационного сотрудничества  | содействие укреплению взаимодействия между законодательными органами власти субъектов Российской Федерации — членами Ассоциации и их аппаратами  |
|                    | разработать пакет согласованных законопроектов в сфере реализации федеральных отношений, местного самоуправления, экономического взаимодействия и межрегионального сотрудничества                     | содействие распространению положительного опыта законотворческой деятельности, а также правоприменительной практики  |
|                    |   | укрепление взаимодействия и обмен правовой информацией с законодательными органами власти других федеральных округов   |
|                    | проработать возможные законодательные механизмы разрешения территориальных споров на территории ПФО   | рассмотрение иных вопросов, соответствующих задачам и полномочиям Ассоциации   |
|                    | завершить формирование регионального законодательства в области местного самоуправления   |  |
|                    | разработать пакет законопроектов по обеспечению экологической безопасности Приволжья  |  |
|                    | добиваться осуществления согласованной позиции по разработке рекомендательных нормативных правовых актов по вопросам предоставления законодательной инициативы территориальным органам Минюста России |  |
|                    | добиваться осуществления согласованной законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации   |  |
|                    |   |  |

Продолжение таблицы 6

|                            |  |  |
|----------------------------|--|--|
| Полномочия                 | обсуждать политические и социально-экономические вопросы, требующие согласования Сторонами   | рассмотрение наиболее значимых проектов федеральных законов и выработка по ним консолидированных предложений   |
|                            | рассматривать вопросы парламентского сотрудничества  |  |
|                            | разрабатывать и направлять предложения законодательным органам субъектов Российской Федерации в ПФО  |  |
|                            | направлять обращения полномочному представителю Президента России в ПФО  |  |
| Организация деятельности   | разрабатывать и направлять рекомендации для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ПФО, по вопросам, находящимся в сфере общих интересов | заслушивание информации представителей органов государственной власти субъектов РФ, должностных лиц федеральных органов государственной власти, действующих на территории ПФО  |
|                            |  | утверждение порядка награждения и награждение граждан РФ, организаций благодарственным письмом Ассоциации  |
|                            | основной орган — Координационный совет Ассоциации, состоящий из руководителей делегаций  | основной орган — координатор Ассоциации, избираемый на заседании Ассоциации открытым голосованием из числа руководителей законодательных органов субъектов Российской Федерации — членов Ассоциации сроком на два года |
|                            | делегации состоят из числа депутатов, руководители делегаций определяют законодательные органы самостоятельно  |  |
|                            | председательствуют поочередно руководители делегаций   | председательствует координатор Ассоциации либо по его поручению один из руководителей законодательных органов субъектов РФ — членов Ассоциации   |
|                            | действует Консультационное совещание председателей законодательных органов субъектов Российской Федерации в ПФО  |  |
| Присутствующие             | могут быть созданы рабочие органы  |  |
|                            | Ассоциация принимает свой Регламент  | заседания проводятся согласно плану работы на год  |
|                            | с согласия Координационного совета Ассоциации — наблюдатели  | приглашаются: полномочный представитель Президента России в ПФО, руководители иных органов власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, общественный координатор Молодежного совета ПФО, эксперты     |
| Место проведения заседаний | Города — центры субъектов Российской Федерации в ПФО — членов Ассоциации   |  |
| Периодичность заседаний    | не реже одного раза в полугодие  | не реже одного раза в квартал  |
|                            | предусмотрена возможность проведения внеочередных заседаний  |  |
| Решения                    | принимаются на основе общего согласия (консенсуса) (2/3)   | принимаются большинством от присутствующих на заседании  |
|                            | в форме заявлений, обращений, рекомендаций и предложений   |  |

Положением об Ассоциации [16] предусмотрен специфический институт — координатор Ассоциации. Координатором Ассоциации может быть только один из председателей законодательных органов субъектов Российской Федерации в ПФО — членов Ассоциации, избирается он на два года. Процедура избрания координатора Ассоциации предусматривает три условия:

- 1) участие в голосовании только руководителей законодательных органов власти субъектов РФ в ПФО;
- 2) открытое голосование;
- 3) большинством голосов от общего числа членов Ассоциации.

За 20-летие Ассоциации выборы координатора проводились 12 раз и эти полномочия выполняли 10 человек (см. табл. 7).



Таблица 7

Институт координатора Ассоциации законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в ПФО в лицах

| № п/п | Срок полномочий  | координатор Ассоциации        | основная должность   |
|-------|--|-------------------------------|--|
| 1.    | 15 мая 2002 года — 30 мая 2003 года                    | Девяткин Николай Андреевич    | Председатель Законодательного Собрания Пермского края        |
| 2.    | 30 мая 2003 года — 10 марта 2005 года                  | Люлин Евгений Борисович       | Председатель Законодательного Собрания Нижегородской области |
| 3.    | 10 марта 2005 года — 1 марта 2007 года                 | Мухаметшин Фарид Хайруллович  | Председатель Государственного Совета Республики Татарстан    |
| 4.    | 1 марта 2007 года — 9 июня 2009 года                   | Сазонов Виктор Федорович      | Председатель Самарской Губернской Думы                       |
| 5.    | 9 июня 2009 года — 2 марта 2010 года                   | Кечкин Валерий Алексеевич     | Председатель Государственного Собрания Республики Мордовия   |
| 6.    | 2 марта 2010 года — 30 марта 2012 года                 | Зотов Борис Иванович          | Председатель Законодательного Собрания Ульяновской области   |
| 7.    | 30 марта 2012 года — 27 марта 2014 года                | Грачев Сергей Иванович        | Председатель Законодательного Собрания Оренбургской области  |
| 8.    | 27 марта 2014 года — 25 мая 2015 года                  | Белозерцев Иван Александрович | Председатель Законодательного Собрания Пензенской области    |
| 9.    | 25 мая 2015 года — 2 июня 2017 года                    | Мухаметшин Фарид Хайруллович  | Председатель Государственного Совета Республики Татарстан    |
| 10.   | 2 июня 2017 года — 8 июня 2021 года (два срока подряд) | Лидин Валерий Кузьмич         | Председатель Законодательного Собрания Пензенской области    |
| 11.   | 8 июня 2021 года — наст. время                         | Люлин Евгений Борисович       | Председатель Законодательного Собрания Нижегородской области |

Статус координатора Ассоциации устанавливается Положением об Ассоциации [16, п. 3.1, 3.2, 3.9, раздел 4] включает несколько полномочий, выполнение которых в ряде случаев возложено исключительно на координатора Ассоциации, в частности только он:

- составляет план работы Ассоциации на соответствующий год;
- формирует проект повестки дня заседания Ассоциации;
- председательствует на заседании Ассоциации либо делегирует эти полномочия одному из руководителей законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в ПФО — членов Ассоциации;
- подписывает решения Ассоциации;
- анализирует и обобщает ход выполнения решений, принятых на заседаниях Ассоциации и информирует об этом членов Ассоциации;
- представляет Ассоциацию во взаимоотношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления, общественными организациями и гражданами;
- заключает от имени и по поручению Ассоциации соглашения;

— осуществляет рабочие контакты с парламентскими структурами других федеральных округов по вопросам, представляющим взаимный интерес;

— осуществляет общее руководство материально-техническим и организационным обеспечением проведения заседания Ассоциации, а также издание документов по его итогам;

— по истечении срока своих полномочий направляет на хранение в Архив Ассоциации документы за отчетный период: оригиналы решений Ассоциации; стенограммы; аудио / видеозаписи заседаний; информацию об объектах, посещенных в рамках проведения заседаний; фотоматериалы; брошюры, изданные по итогам состоявшихся заседаний.

Помимо исключительных полномочий координатор Ассоциации обладает правом инициировать проведение внеочередных заседаний Ассоциации (такое право имеют также полномочный представитель Президента России в ПФО и любой из законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в ПФО — членов Ассоциации).

За 20-летие Ассоциация провела 62 заседания, на которых было рассмотрено 167 вопросов

(от 1 до 5 вопросов в повестке дня): внутренней организации работы Ассоциации и самого широкого спектра полномочий, непосредственно связанных с законодательным обеспечением регионального уровня публичного управления, а также рассмотрением законодательных

инициатив федерального уровня и выполнением мероприятий по реализации федеральной политики — посланий Президента России и национальных проектов, направленных на достижение национальных целей развития [17; 18] (см. диаграмму).



Диаграмма. Содержание вопросов, рассмотренных на заседаниях Ассоциации законодательных органов субъектов Российской Федерации в ПФО (2002—2022)

Очевидно, что в повестке заседаний Ассоциации чаще всего «звучали» вопросы социальной сферы (42), экономики, инвестиционной и инновационной деятельности (14), ЖКХ, жилищного строительства, энергетики (9), напротив, наименее популярными оказались как раз те темы, для обсуждения которых, на наш взгляд, и была создана Ассоциация: рассмотрение законодательных инициатив федерального уровня, рассмотрение опыта субъектов Российской Федерации, не входящих в ПФО. Практически вне внимания Ассоциации остались такие важнейшие вопросы, как реформа государственного и муниципального контроля [19] и градостроительство (в т. ч. планирование территорий, развития агломераций). Уверены, что потенциал Ассоциации в современных условиях следует использовать для обсуждения оптимальных форматов реализации очередного этапа перераспределения полномочий в публичном управлении [3].

К числу наиболее актуальных теоретических и технико-юридических проблем деятельности Ассоциации, на наш взгляд, следует отнести следующие.

1. В сложившейся практике организации работы Ассоциации основной объем полномочий, как видим, сосредоточен «в руках» координатора Ассоциации, что неизбежно сказывается на деятельности Ассоциации в зависимости не только от объективных обстоятельств, но, допускаем, и субъективных качеств координатора Ассоциации. Вероятно, пора поставить вопрос об изменении структуры управления Ассоциацией. Так, например, в Парламентской Ассоциации Северо-Запада России созданы: Конференция (высший орган Ассоциации), Президиум, постоянные комитеты (комиссии), обеспечение деятельности каждого из них возложено на законодательный орган одного из субъектов Северо-Западного региона в качестве координатора.

2. Ассоциация [15, ст. 5; 16, подп. «д» п. 2.2] может создавать рабочие органы, однако в настоящее время такие органы не созданы. Рабочие органы Ассоциации могли бы «разгрузить» координатора Ассоциации и взять на себя решение ряда организационных вопросов, подготовку материалов и документов Ассоциации, предварительное рассмотрение и детальную

проработку вопросов, выносимых на пленарное заседание, контроль за выполнением решений Ассоциации.

3. Согласно статье 11 Соглашения о создании Ассоциации [15] она принимает свой Регламент, но, во-первых, наличие которого не предусмотрено Положением об Ассоциации [16], во-вторых, в настоящий момент он не принят. Уверены, документ, устанавливающий процедурные вопросы деятельности Ассоциации остро необходим, для чего следует включить его в Положение об Ассоциации [16] и в ближайшем будущем разработать, согласовать с членами Ассоциации и утвердить.

4. Обеспечение доступа к информации о деятельности Ассоциации осуществляется исключительно «событийно», поскольку не создано единого сайта Ассоциации в сети «Интернет» и не определен сайт законодательного органа власти субъекта Российской Федерации в ПФО, который мог бы быть «представителем» Ассоциации в сети «Интернет». Очевидно, что в условиях цифровизации следует безотлагательно разрешить эту проблему, а также связанные с ней вопросы порядка и периодичности размещения информации о деятельности Ассоциации в сети «Интернет», включая формирование единого пресс-релиза для размещения на сайтах всех органов — членов Ассоциации.

5. В настоящее время в Ассоциации не выработаны единые правила ведения делопроизводства и архива, есть только общая норма [16, п. 3.8] о том, что «местом хранения документов Ассоциации является Законодательное Собрание Нижегородской области. В Архиве Ассоциации документы хранятся не менее пяти лет со дня их передачи, а затем в установленном порядке передаются в архивные учреждения Нижегородской области».

В год 20-летия представляется необходимым объединить и оцифровать архив Ассоциации, и впредь оцифровывать оригиналы решений Ассоциации, стенограммы заседаний, аудио / видеозаписи заседаний и иные материалы.

6. Выяснилось, что итоги состоявшихся заседаний Ассоциации оформляются только в виде решений Ассоциации. Потенциал иных средств информирования (брошюры, методические рекомендации, инфографика, таблицы, диаграммы, графики и т. д.) о материалах, подготовленных по рассматриваемым Ассоциацией вопросам, принимаемым решениям, к сожалению, не используется. Считаю, что важно популяризировать и распространять информацию

об Ассоциации и ее деятельности, тем более в год юбилея.

7. При сопоставлении Соглашения о создании Ассоциации [15] и Положения об Ассоциации [16] (табл. 6) был выявлен ряд несогласованностей, часть из которых можно объяснить технико-юридическими особенностями документов, но есть досадные противоречия, требующие устранения, например: Положение об Ассоциации [16, п. 3] устанавливает, что заседания Ассоциации проводятся не реже одного раза в квартал, а Соглашение о создании Ассоциации [15, ст. 9] гласит «не реже одного раза в полугодие» и в том числе вводит требование о месте проведения «в городах-центрах субъектов РФ, законодательные органы которых являются Сторонами Соглашения»;

Положение об Ассоциации [16, п. 3.3] определяет, что председательствует на заседании координатор Ассоциации либо по его поручению один из руководителей законодательных органов власти субъектов Российской Федерации — членов Ассоциации, а Соглашение о создании Ассоциации [15, ст. 10] эти же функции (председательствующего на заседании Ассоциации) возлагает «поочередно на руководителей делегаций Сторон». При этом важно, что, если Положение об Ассоциации [16, п. 3.5] предполагает участие в заседаниях Ассоциации исключительно руководителей законодательных органов власти субъектов РФ в ПФО — членов Ассоциации, то требования Соглашения о создании Ассоциации [15, ст. 2] более демократичны — «состав делегации и их руководителей законодательные органы определяют самостоятельно».

Помимо предложенных нами выше путей разрешения выявленных содержательных и технико-юридических проблем организации и деятельности Ассоциации, к числу перспективных векторов развития Ассоциации отнесем следующие.

Ассоциации следует активизировать деятельность по подготовке модельных законов по вопросам, находящимся в сфере общих интересов субъектов Российской Федерации в ПФО — членов Ассоциации (например, сверхактуальна тема проекта Социального кодекса субъекта Российской Федерации и иных кодифицированных актов).

Эффективность деятельности Ассоциации зависит от поиска креативных форм конструктивного взаимодействия со всеми субъектами современной системы публичного управления, включая институты гражданского общества.

Именно по «линии» Ассоциации необходимо развить взаимодействие и обмен правовой информацией с законодательными органами власти других федеральных округов, с аналогичными ассоциациями. Усиление рабочих контактов с парламентами других федеральных округов по вопросам, представляющим взаимный интерес, может способствовать выработке консолидированных решений, достойных представления на федеральном уровне, «выход» на который позволит поднять авторитет Ассоциации — уверены, что он в значительной мере зависит от количества и качества инициатив, реализованных в федеральном законодательном процессе, в деятельности федеральных, включая федеральные территориальные, органов власти.

Важно расширить круг участников заседаний Ассоциации, приглашать не только полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, представителей Федерального Собрания Российской Федерации, руководителей иных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, общественного координатора Молодежного совета Приволжского федерального округа, экспертов по обсуждаемым вопросам [16, п. 3.4], но и депутатов, работников аппаратов по рассматриваемым на заседании Ассоциации вопросам комитетов законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в ПФО, членов молодежных парламентов субъектов Российской Федерации в ПФО, представителей институтов гражданского общества, СМИ.

Надлежит наладить мониторинг выполнения решений, принятых на заседаниях Ассоциации, назначив ответственного за эту работу, который будет информировать о ней членов Ассоциации.

#### Список источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: [www.pravo.gov.ru/0001202007040001](http://www.pravo.gov.ru/0001202007040001) (дата обращения: 01.03.2022).

2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52. Ч. I, ст. 8973.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект № 40361-8 федерального закона. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 01.03.2022).

6. Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 12, ст. 1640.

7. Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 53. Ч. I, ст. 8427.

8. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19, ст. 2305.

9. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 903.

10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24, ст. 2253.

11. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ч. I, ст. 4213.

12. Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 15 октября 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26. Ч. I, ст. 3852.

13. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20, ст. 2112.

14. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7. Ч. II, ст. 702.

15. Соглашение о создании Ассоциации законодательных органов государственной власти субъек-

тов Российской Федерации Приволжского федерального округа от 14 мая 2002 г.

16. Положение об Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа: приложение к Решению № 4/44 Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа от 2 октября 2015 г.

17. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21 июля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20, ст. 2817.

18. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30, ст. 4884.

19. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ч. I, ст. 5007.

#### References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during the all-Russian vote on July 01, 2020). URL: [www.pravo.gov.ru/0001202007040001](http://www.pravo.gov.ru/0001202007040001) (accessed 01.03.2022). (In Russ.)

2. On the general principles of organizing the legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation: federal law no. 184-FZ of October 6, 1999 (as amended on December 21, 2021). *Collection of legislative acts of the RF*, 1999, no. 42, art. 5005. (In Russ.)

3. On the general principles of organizing public authority in the constituent entities of the Russian Federation: federal law no. 414-FZ of December 21, 2021. *Collection of legislative acts of the RF*, 2021, no. 52, part I, art. 8973. (In Russ.)

4. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: federal law no. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on December 30, 2021). *Collection of legislative acts of the RF*, 2003, no. 40, art. 3822. (In Russ.)

5. On the general principles of organizing local self-government in a unified system of public authority: draft of the federal law no. 40361-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (accessed 01.03.2022). (In Russ.)

6. On human rights commissioners in the constituent entities of the Russian Federation: federal law no. 48-FZ of March 18, 2020 (as amended on April 30, 2021). *Collection of legislative acts of the RF*, 2020, no. 12, art. 1640. (In Russ.)

7. On the commissioners for the rights of the child in the Russian Federation: federal law no. 501-FZ of December 27, 2018 (as amended on April 30, 2021). *Collection of legislative acts of the RF*, 2018, no. 53, part I, art. 8427. (In Russ.)

8. On the Commissioners for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Russian Federation: federal law no. 78-FZ of May 7, 2013 (as amended on April 30, 2021). *Collection of legislative acts of the RF*, 2013, no. 19, art. 2305. (In Russ.)

9. On the general principles of organization and activities of the control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities: federal law no. 6-FZ of February 7, 2011 (as amended on July 1, 2021). *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 7, art. 903. (In Russ.)

10. On the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation: federal law no. 67-FZ of June 12, 2002 (as amended on July 2, 2021). *Collection of legislative acts of the RF*, 2002, no. 24, art. 2253. (In Russ.)

11. On the basics of public control in the Russian Federation: federal law no. 212-FZ of July 21, 2014 (as amended on December 27, 2018). *Collection of legislative acts of the RF*, 2014, no. 30, part I, art. 4213. (In Russ.)

12. On the general principles of the organization and activities of the public chambers of the subjects of the Russian Federation: federal law no. 183-FZ of June 23, 2016 (as amended on October 15, 2020). *Collection of legislative acts of the RF*, 2016, no. 26, part I, art. 3852. (In Russ.)

13. On the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in the Federal District: decree of the President of the Russian Federation no. 849 of May 13, 2000. *Collection of legislative acts of the RF*, 2000, no. 20, art. 2112. (In Russ.)

14. Strategy for the Spatial Development of the Russian Federation for the period up to 2025: decree of the Government of the Russian Federation no. 207-r of February 13, 2019. *Collection of legislative acts of the RF*, 2019, no. 7, part II, art. 702. (In Russ.)

15. Agreement on the establishment of the Association of Legislative Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation of the Volga Federal District of May 14, 2002. (In Russ.)

16. Regulations on the Association of Legislative (Representative) Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation of the Volga Federal District: Appendix to Decision no. 4/44 of the Association of Legislative (Representative) Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation of the Volga Federal District dated October 2, 2015. (In Russ.)

17. On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024: decree of the President of the Rus-

sian Federation no. 204 of May 7, 2018 (as amended on July 21, 2020). *Collection of legislative acts of the RF*, 2018, no. 20, art. 2817. (In Russ.)

18. On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030: decree of the President of the Russian Federation no. 474 of July 21,

2020. *Collection of legislative acts of the RF*, 2020, no. 30, art. 4884. (In Russ.)

19. On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation: federal law no. 248-FZ of July 31, 2020. *Collection of legislative acts of the RF*, 2020, no. 31, part I, art. 5007. (In Russ.)

#### Информация об авторах

**В. М. Баранов** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации;  
**А. Р. Лаврентьев** — кандидат юридических наук, доцент;  
**Н. А. Лаврентьева** — без ученой степени.

#### Information about the authors

**V. M. Baranov** — Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation;  
**A. R. Lavrentev** — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor;  
**N. A. Lavrenteva** — no academic degree.

Статья поступила в редакцию 01.03.2022; одобрена после рецензирования 10.03.2022; принята к публикации 10.03.2022.

The article was submitted 01.03.2022; approved after reviewing 10.03.2022; accepted for publication 10.03.2022.