

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОМОЧНОСТЬ ЗАСЕДАНИЙ, ВИДЫ ГОЛОСОВАНИЙ

Курманов М.М.<sup>1</sup>

**К**онституционно-правовые основы статуса законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (далее – законодательный орган субъекта РФ) определяются Конституцией РФ, федеральным законодательством, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. В Конституции РФ провозглашено, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ст. 11).

Пункт «н» ст. 72 Конституции РФ определяет, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституция РФ предусматривает, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77).

6 октября 1999 года был принят ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 года), которым установлены принципы деятельности органов государственной власти субъекта РФ, система органов государственной власти субъекта РФ, основы статуса законодательного органа субъекта РФ, основные полномочия законодательного органа субъекта РФ, порядок принятия законодательным органом субъекта РФ нормативных правовых актов, основания ответственности и порядок досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ.

Принятие Федерального закона от 6 октября 1999 года является новым этапом в развитии законодательных органов субъектов РФ. Однако отдельные положения этого закона являются, по нашему мнению, весьма спорными и противоречивыми, а некоторые аспекты деятельности законодательных органов субъектов РФ в законе упущены. Так, например, федеральный законодатель не закрепил требования к правомочности заседаний законодательного органа, процедуре принятия решений, что, на наш

взгляд, позволяет высказать сомнения в законности некоторых решений законодательных органов субъектов РФ.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 года закреплено: «Законодательный орган субъекта РФ является правомочным, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов (п. 10 ст. 4)».

Прежде всего, необходимо определить, что понимается под понятием «правомочие» и с какого момента может приступить к осуществлению своих правомочий законодательный орган субъекта РФ. Проф. С.А. Авакьян под правомочием (полномочием) понимает права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица, иных участников общественных отношений, установленные нормативным юридическим актом<sup>3</sup>.

**Можно утверждать, что к осуществлению своих правомочий (полномочий) законодательный орган субъекта РФ приступает только после избрания не менее двух третей депутатов и такое количество депутатов должно сохраняться на весь период осуществления своих полномочий законодательным органом субъекта РФ данного созыва.**

Наряду с понятием «правомочность законодательного органа субъекта РФ» в ФЗ от 6 октября 1999 года закрепляется понятие «правомочность заседания законодательного органа субъекта РФ». Каких-либо требований относительно количества депутатов, которое необходимо для проведения заседаний, федеральным законодательством не устанавливается. Большинство субъектов РФ установили обязательность присутствия не менее двух третей от установленного числа депутатов на заседаниях законодательных органов субъектов РФ (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Республика Якутия; Воронежская, Еврейская Автономная, Калининградская, Нижегородская, Омская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Томская, Ульяновская области; Ставропольский, Хабаровский края и др.), а в Республике Тыва, Волгоградской, Ленинградской, Тюменской, Ярославской областях, городе федерального значения Москве заседание законодательного органа субъекта РФ правомочно, если на нем присутствует не менее половины уста-

<sup>1</sup> Курманов Мидхат Мазгутович – кандидат юридических наук, Министр юстиции Республики Татарстан, заведующий кафедрой конституционного права Института экономики, управления и права (г. Казань).

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. – № 31. – Ст. 3205.

<sup>3</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право: Энциклопедический словарь. – М.: НОРМА, 2000. – С. 446.

новленного числа депутатов. В Законодательном Собрании Санкт-Петербурга для этого достаточно не менее двух третей от числа избранных депутатов.

В Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики, Законодательном Собрании Свердловской области в случае присутствия на заседании законодательного органа менее двух третей установленного числа депутатов предусмотрена возможность созыва повторного заседания при наличии большинства установленного числа депутатов. В Воронежской областной Думе повторное заседание правомочно в случае присутствия на нем более половины избранных депутатов.

Возможно ли принятие решения законодательным органом субъекта РФ при таком кворуме: обязанности присутствия на заседании лишь не менее половины установленного числа депутатов или не менее половины избранных депутатов? На наш взгляд, это проблематично и вызывает сомнения. В обоснование своих сомнений обратимся к постановлению Конституционного Суда РФ «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции РФ». Давая разъяснение понятия «общее число депутатов Государственной Думы» Конституционный Суд РФ указывает: «Конституционная характеристика Федерального Собрания как органа народного представительства предполагает, что возможная неполнота состава его палат не должна быть значительной, ибо в противном случае его представительный характер может быть поставлен под сомнение».

Акты парламента должны воплощать интересы большинства общества и учитывать волю представителей не менее чем половины избирательного корпуса<sup>1</sup>. А закон субъекта РФ принимается законодательным органом субъекта РФ большинством от установленного числа депутатов (ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года). Как видим, основания для таких сомнений есть.

Следует обратить внимание на то, что в некоторых из перечисленных законодательных органов субъектов РФ данная норма установлена их регламентами, тогда как в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года ее необходимо закрепить законом субъекта РФ. На наш взгляд, такая норма — половина установленного числа депутатов — не соответствует правомочности законодательного органа субъекта РФ, в связи с чем в Федеральном законе от 6 октября 1999 года необходимо закрепить норму: не менее двух третей установленного числа депутатов.

Если заседания законодательного органа субъекта РФ правомочны при присутствии всего лишь половины депутатов установленного числа (от числа избранных) депутатов, то не преждевременно ли федеральный законодатель установил возможность досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ в связи с неправомочностью состава депутатов данного созы-

ва в случае выбытия более одной трети депутатов (ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года)<sup>4</sup>.

Это еще раз доказывает необходимость закрепления нормы о правомочности заседания законодательного органа субъекта РФ при присутствии более чем двух третей установленного числа депутатов.

Одним из существенных моментов деятельности законодательных органов субъектов РФ является порядок принятия решений.

Анализ регламентов законодательных органов позволяет классифицировать виды голосований, применяемых на заседаниях законодательных органов субъектов РФ, следующим образом:

- 1) по степени открытости — тайное, открытое или поименное;
- 2) по правам голосующего — «мягкое» или «жесткое»;
- 3) по последствиям — решающее или справочное.

В регламентах в основном закреплено, что решения законодательного органа субъекта РФ принимаются на его заседаниях открытым или тайным голосованием. Значит, если голосование открытое, то не процедура голосования, а результаты голосования депутатов должны быть доступны избирателям. Тогда почему в регламентах ряда законодательных органов субъектов РФ закрепляется норма: «Открытое голосование может быть поименным». На наш взгляд, в Государственном Совете Республики Коми закреплено то, что соответствует нормативным требованиям. «Решения Государственного Совета принимаются на его заседаниях, как правило, тайным голосованием с использованием электронной системы подсчета голосов. Государственный Совет может принять решение о проведении открытого голосования без использования электронной системы подсчета голосов, поименного голосования и тайного голосования с использованием бюллетеней».

Московской городской Думой установлен перечень вопросов, по которым поименное голосование проводится обязательно, например, при принятии закона города Москвы, постановления, заявления, обращения Московской городской Думы, а также в других случаях по требованию не менее 1/5 избранных депутатов.

Следует рассмотреть подробнее, по каким инициативам проводятся тайное голосование и поименное голосование на заседаниях законодательного органа субъекта РФ.

Тайное голосование проводится по решению законодательного органа субъекта РФ, принимаемому большинством голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании (Татарстан); принимаемому простым большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании законодательного органа субъекта РФ (Республика Башкортостан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Хабаровский край, Пермская, Самарская области и др.); по требованию депутатов, поддержанному не менее одной

**Если заседания законодательного органа субъекта РФ правомочны при присутствии всего лишь половины депутатов установленного числа (от числа избранных) депутатов, то не преждевременно ли федеральный законодатель установил возможность досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ в связи с неправомочностью состава депутатов данного созыва в случае выбытия более одной трети депутатов.**

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 16. — Ст. 1451.

<sup>2</sup> Обоснованность досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта РФ. — См.: Курманов М.М. Неправомочность состава депутатов, самороспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: теория и судебная практика // Современное право. — 2004. — № 8. — С. 25–29.

пятой общего числа депутатов (Республика Дагестан); принятому одной пятой голосов от установленного числа депутатов (Удмуртия); по требованию не менее одной трети установленного числа депутатов (Волгоград).

Регламентом Московской городской Думы определен перечень вопросов, по которым проводится только тайное голосование: при избрании Председателя Думы, его заместителей, представителя от Московской городской Думы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утверждении или избрании председателей постоянных комиссий и их заместителей, присвоении звания «Почетный гражданин города Москвы», голосовании вопросов о доверии или недоверии. Тайное голосование проводится также в других случаях принятия решений по персональным вопросам по требованию не менее пяти депутатов Московской городской Думы. Персональными считаются вопросы избрания, назначения, утверждения в должности, освобождения от должности, выражения доверия или недоверия в отношении конкретной кандидатуры. При рассмотрении вопросов, требующих выбора из нескольких кандидатур на одно или несколько вакантных мест, вопрос считается персональным в отношении каждой из кандидатур.

Поименное голосование проводится по решению законодательного органа субъекта РФ, принимаемому не менее чем одной пятой голосов от числа депутатов, присутствующих на заседании, и осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов или именных бюллетеней (Республика Татарстан, Республика Башкортостан); принимаемому не менее одной третьей голосов от числа депутатов, принявших участие в голосовании (Адыгейская республика); по требованию не менее одной пятой общего числа избранных депутатов (Республика Дагестан, Хабаровский край, Палата представителей Свердловской области, город федерального значения Москва); не менее одной третьей депутатов, присутствующих на заседании (Карачаево-Черкесская Республика, Волгоградская, Пермская области); принимаемому большинством голосов от числа депутатов, присутствующих на заседании (Республика Мордовия, Республика Хакасия, Чувашская республика); по требованию не менее одной пятой установленного числа депутатов (Удмуртская Республика, Московская область); по требованию не менее одной четвертой установленного числа депутатов (Областная Дума Законодательного Собрания Свердловской области). В Регламенте Думы Ярославской области решение о проведении поименного голосования принимается 25 процентами голосов от числа присутствующих на заседании депутатов Думы. Если дословно понимать эту норму, принятие решения о проведении поименного голосования будет проблематично (например, каким образом набрать именно такое число голосов, как быть в случае принятия решения более 25 процентов таких голосов).

На заседаниях законодательного органа субъекта РФ иногда возникает такая ситуация, когда решение принимается о проведении как поименного, так и тайного голосования. Как быть в данном случае? На наш взгляд, должно проводиться тайное голосование. Только в регламентах Законодательного Собрания Нижегородской области,

Тюменской областной Думе, Областной Думе Законодательного Собрания Свердловской области данный вопрос нашел решение.

Регламенты законодательных органов субъектов РФ закрепляют количественное голосование, которое представляет собой выбор вариантов ответа «за», «против» или «воздержался». Подсчет голосов и предъявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражении производятся по каждому голосованию.

Рейтинговое голосование представляет собой ряд последовательных количественных голосований по каждому из вопросов, в которых может принять участие каждый депутат.

Альтернативное голосование представляет собой голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование.

Практически во всех регламентах законодательных органов субъектов РФ закрепляется обязанность депутата лично осуществлять свое право на голосование. При голосовании по каждому вопросу депутат имеет один голос, подавая его «за» или «против» принятия решения либо воздерживаясь от принятия решения. Депутату, отсутствующему во время голосования, запрещается подать свой голос по истечении времени, отведенного для голосования.

Интересен опыт Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области в части закрепления обязанности депутата принять участие в голосовании. В случае, если в голосовании приняло участие меньшее количество депутатов Областной Думы, чем необходимо для принятия решения, председательствующий вправе предложить депутатам повторить голосование. В случае, если в повторном голосовании вновь приняло участие меньшее количество

депутатов, чем необходимо для принятия решения, председательствующий вправе провести перерегистрацию присутствующих на заседании депутатов. В случае, если после указанной перерегистрации оказалось, что необходимое для продолжения заседания количество депутатов присутствует на заседании, председательствующий вновь вправе предложить депутатам повторить голосование. Если и в этом случае в голосовании приняло участие меньшее количество депутатов Областной Думы, чем необходимо для принятия решения, то рассмотрение вопроса, по которому проводилось голосование, переносится на ближайшее очередное заседание. При отсутствии кворума, необходимого для проведения голосования, председательствующий на заседании переносит голосование также на ближайшее очередное заседание.

В Калининградской области депутат Думы, отсутствующий на заседании Калининградской Областной Думы, имеет право проголосовать по конкретным вопросам, принимаемым открытым голосованием. При этом голос отсутствующего депутата считается правомочным, если депутат до начала заседания передал председательствующему в письменной форме свое мнение по конкретному вопросу повестки дня с указанием варианта своего волеизъявления по нему: «за», «против» или «воздержался».

Нередко на заседаниях законодательного органа возникает необходимость повторного голосования (переголосова-

**Практически во всех регламентах законодательных органов субъектов РФ закрепляется обязанность депутата лично осуществлять свое право на голосование. При голосовании по каждому вопросу депутат имеет один голос, подавая его «за» или «против» принятия решения либо воздерживаясь от принятия решения. Депутату, отсутствующему во время голосования, запрещается подать свой голос по истечении времени, отведенного для голосования.**

вания). Так, например, в Волгоградской Областной Думе области при выявлении ошибок в порядке и технике проведенного голосования по предложению председательствующего, депутата Думы или члена регламентной группы ставится на голосование предложение о повторном голосовании. Решение по данному вопросу принимается открытым голосованием не менее чем одной третьей голосов от числа зарегистрированных депутатов. Данный подход, по нашему мнению, не является мотивированным и позволяет проводить повторное голосование практически по всем вопросам.

Наиболее удачно, на наш взгляд, эта проблема решена в Законодательном Собрании Пермской области. При обнаружении ошибок в порядке или технике проведенного голосования, подтвержденных мотивированным заключением регламентной группы, по решению Законодательного Собрания, принятому большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании, может быть проведено повторное голосование (переголосование). После принятия решения о переголосовании результаты предыдущего голосования по данному вопросу автоматически признаются недействительными.

В Московской городской Думе повторное открытое голосование по одному и тому же вопросу допускается в случаях, предусмотренных Регламентом, а также по решению Думы.

Основанием для такого решения может быть:

- а) нарушение Регламента при проведении голосования;
- б) объективно установленное нарушение в работе автоматизированной системы, очевидное для большинства голосовавших;
- в) голосование депутата с использованием не принадлежащей ему карточки регистрации, а также голосование за другого депутата.

**Важное место в регламентах законодательных органов субъектов РФ отводится перечислению процедурных вопросов и порядку принятия решения.**

**В большинстве законодательных органов субъектов РФ решение принимается простым большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании (одной третью голосов от общего числа депутатов).**

В регламентах законодательных органов субъектов РФ в основном закреплены следующие процедурные вопросы:

- перерыв или перенос заседания;
- проведение заседания законодательного органа субъекта РФ в несколько этапов;
- предоставление дополнительного времени для выступления;
- внесение изменений и дополнений в повестку дня заседания;
- продолжительность времени для ответов на вопросы;
- передача функций председательствующего на заседании;
- предоставление слова приглашенным;
- перенос или прекращение прений;
- передача вопроса на рассмотрение постоянного комитета (комиссии);
- голосование без обсуждения;
- проведение закрытого заседания;
- приглашение на заседание руководителей, специалистов и других лиц;
- изменение способа проведения голосования;
- изменение очередности выступлений;
- проведение дополнительной регистрации;
- пересчет голосов;
- возвращение к ранее принятой или отклоненной поправке;

общее время обсуждения вопроса о повестке дня; перенос рассмотрения законопроекта, иного вопроса повестки дня на следующее заседание.

Регламентом могут быть предусмотрены и другие процедурные вопросы.

К сожалению, в регламентах некоторых законодательных органов субъектов РФ закреплена возможность отказа от проведения заседаний законодательного органа и полного игнорирования понятия « правомочность заседания ». В связи с этим вызывает недоумение возможность проведения открытого голосования путем опроса депутатов без проведения заседания законодательного органа субъекта РФ. В Государственной Думе Ставропольского края в случаях, требующих безотлагательного решения Думы, а также не вызывающих особой необходимости коллегиального обсуждения вопроса, постановления Думы могут приниматься путем опроса депутатов без созыва заседания Думы.

В таких случаях опрос может проводиться заочно (с пересылкой текста проекта постановления и подписного листа почтовой или электронной связью либо с передачей нарочным), а также по телефону с обязательным последующим подтверждением в подписном листе каждым депутатом своего мнения о предложенном к принятию проекте постановления Думы.

Голоса «за» и «против» проекта считаются одновременно выражением согласия депутатов на его рассмотрение в таком порядке. При большинстве воздержавшихся депутатов проект документа считается не принятым к рассмотрению путем опроса.

Решение считается принятым, если за него проголосовало не менее чем две трети депутатов Думы, и подлежит подтверждению на очередном заседании Думы.

**Действительно, в будущем проведение такого голосования будет возможным. Депутат станет участвовать в работе законодательного органа субъекта РФ через компьютерную сеть, а высшее должностное лицо субъекта РФ — руководить из Англии. Однако в этом случае требуется внести изменения в федеральное законодательство.**

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Правомочность заседания законодательного органа субъекта РФ и правомочность законодательного органа субъекта РФ в части количества необходимых для этого депутатов должны быть равнозначными: не менее двух третей установленного числа депутатов. Соответствующее предписание необходимо закрепить в Федеральном законе от 6 октября 1999 года.

2. Многие законодательные органы субъектов РФ, провозглашая в регламентах законодательных органов открытое голосование, не фиксируют результаты волеизъявления конкретного депутата и не доводят их до сведения избирателей. Практически проводится тайное голосование, как правильно закреплено в Регламенте Государственного Совета Республики Коми.

3. В регламентах законодательных органов субъектов РФ необходимо закрепить жесткие требования о возможности повторного голосования, так называемого переголосования.

4. Возможность проведения опросного голосования без проведения заседания законодательного органа субъекта РФ должна быть исключена.

Надеемся, что выявленные противоречия будут устранены, а предлагаемые выводы и практические рекомендации получат признание со стороны федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, депутатов законодательных органов субъектов РФ и будут реализованы.