

# ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОСПУСКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Курманов М.М.\*



**Ф**едеральным законом от 18.06.2007 № 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований»<sup>1</sup> установлен дополнительный случай досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации.

В настоящей статье исследуется данный случай досрочного прекращения полномочий законодательного

органа субъекта Российской Федерации. Исходя из этого, ставятся следующие задачи:

- установить правовые основания роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации за не проведение заседания в течение трех месяцев;
- выявить проблемы в порядке роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации за не проведение заседания в течение трех месяцев.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседаний. Решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято в форме указа (постановления) (п. 2.1 ст.9 Федерального закона от 6 октября 1999 года) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

Федеральный законодатель закрепил следующие этапы (стадии) роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации:

1. Рассмотрение судом. Вступившим в силу решением соответствующего суда должно быть установлено, что указанный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседаний.

2. Принятие высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу

решения соответствующего суда.  
На первый взгляд, федеральный законодатель установил простой порядок роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации. Основанием роспуска является решение суда о признании факта не проведения заседания законодательным органом субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев.

*Отсутствие судебной практики по роспуску законодательных органов субъектов Российской Федерации по данным основаниям не позволяет в полной мере оценить правовые основания признания судом факта бездействия законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд.*

Хотя, по замыслу инициаторов законопроекта, обосновывая необходимость принятия данного законопроекта, в пояснительной записке указано: «В случае если по объективным или субъективным причинам законодательный орган субъекта Российской Федерации или представительный орган муниципального образования в течение продолжительного периода времени не проводил (и/или) не мог провести заседание, а значит, и принимать решения по исполнению своих полномочий, это может привести к тяжелым социально-экономическим последствиям для населения соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования». Также, по их мнению: «... факт роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования по предлагаемому законопроекту основанию имеет еще и превентивное значение, подталкивая депутатов, бойкотизирующих заседания регионального парламента или представительного органа муниципального образования, к конструктивному поведению».<sup>2</sup> Мы солидарны в этой части с авторами законопроекта и с О.А. Ежковой и считаем, что принятые изменения существенно сняли остроту проблемы кворума<sup>3</sup> и принуждают депутатов принимать участие в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации.

\* Курманов Мидхат Мазгутович - кандидат юридических наук, доцент, Министр юстиции Республики Татарстан.

Отсутствие судебной практики по роспуску законодательных органов субъектов Российской Федерации по данным основаниям не позволяет в полной мере оценить правовые основания признания судом факта бездействия законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд. На наш взгляд, трудно представить на практике, чтобы законодательный орган субъекта не проводил заседаний в течение трех месяцев. Поэтому полагаем, что данная норма практического применения не найдет. Хотя, теоретически, когда могут появиться оппозиционные партии в законодательном органе, - это возможно.

Рассмотрим судебную практику по роспуску по таким же основаниям муниципального Совета Константиновского сельского поселения Ярославской области. Решением Тутаевского городского суда Ярославской области признан факт не проведения Советом поселения в течение трех месяцев подряд правомочных заседаний. Судом подтверждено, что за период с октября 2005 г. по октябрь



2007 г. из-за разногласий депутатов и отсутствия кворума представительный орган муниципального образования не избрал председателя, не принял Устава муниципального образования, регламента работы и других актов, чем были нарушены права и интересы населения муниципального образования. Указание заявителя на то, что указанные выше обстоятельства вызваны незаконным бездействием главы сельского поселения, исполнявшего и обязанности (организационные функции) председателя Совета поселения, являются необоснованными, так как депутаты Совета должны были и имели возможность с целью организации своей деятельности избрать председателя представительного органа, что ими сделано не было. В то же время, часть депутатов ставила вопрос о самороспуске представительного органа, нецелесообразности присутствия на заседании Совета. В период лета и осени 2007 года заседания срывались из-за отсутствия кворума либо их не назначали главой поселения, что явилось основанием для внесения губернатором проекта соответствующего закона о роспуске муниципального Совета Константиновского сельского

поселения Ярославской области и его принятия областной Думой.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2008 года № 8-ГО8-09 подтверждено, что суд правильно пришел к выводу о том, что депутаты муниципального Совета Константиновского сельского поселения должны были избрать председателя представительного органа из числа депутатов, что сделано не было.

Анализ единственного судебного решения показывает, что суд принял не формальное решение, проанализировав доводы и последовательность действий депутатов представительного органа муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года основанием ответственности законодательного органа субъекта Российской Федерации в данном случае признает бездействие, выраженное в не проведении заседания в течение трех месяцев. При этом роль отдельного депутата, фракции, депутатской группы в участии в заседаниях для роспуска законодательного органа значения не имеет. В то же время, в Кабардино-Балкарской Республике за систематическое отсутствие без уважительной причины на заседаниях Парламента предусмотрена ответственность в виде досрочного прекращения полномочий.

В статье 5 данного Федерального закона установлено: «Правомочность заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации. При этом заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Правомочное заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в три месяца». Как закреплено данное право субъектов Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации?

В большинстве субъектов Российской Федерации установлена обязательность присутствия на заседаниях законодательных органов субъектов Российской Федерации не менее двух третей от установленного числа депутатов (республики Хакасия, Коми, Карелия, Башкортостан, Марий Эл, Карачаево-Черкесская, Татарстан, Бурятия, Якутия, Удмуртия, Дагестан, Осетия, Ульяновская, Омская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Томская, Калининградская, Воронежская, Нижегородская области, Ставропольский, Хабаровский край, Еврейский автономный округ и др.). А в Республике Тыва, городе Москве, Ленинградской, Вологодской, Ярославской, Тюменской областях заседание законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации правомочно, если на нем присутствует не менее половины от установленного 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, в Законодательном Собрании Свердловской области в случае присутствия на заседании законодательного органа менее двух третей от установленного числа депутатов предусмотрена возможность созыва повторного заседания при наличии большинства от установленного числа депутатов. В Воронежской областной Думе повторное заседание правомочно в случае присутствия на нем более половины от числа избранных депутатов.

Возможно ли при таком кворуме принятие решения законодательным органом субъекта Российской Федерации? На наш взгляд, это проблематично и вызывает сомнения.

Обратимся к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 года №2-П «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 Российской Федерации». Давая разъяснение понятию «общее число депутатов Государственной Думы», Конституционный Суд Российской Федерации 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».

Например, закон субъекта Российской Федерации принимается законодательным органом субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации данная норма установлена их регламентами, тогда как в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года ее необходимо закрепить законом субъекта Российской Федерации.

Если заседания законодательного органа субъекта Российской Федерации правомочны при присутствии всего лишь половины депутатов от установленного числа (от числа избранных) депутатов, то не преждевременно ли федеральный законодатель установил возможность досрочного прекращения полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации в связи с неправомерностью состава депутатов данного созыва в случае выбытия более одной трети депутатов (ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года)? Это еще раз доказывает необходимость закрепления нормы, определяющей, что заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации правомочно при присутствии более двух третей от установленного числа депутатов.

Как данная проблема решена в субъектах Российской Федерации, имеющих двухпалатный законодательный орган? Влечет ли роспуск одной палаты и роспуск другой палаты? Обратимся к Конституции Республики Тыва, к Уставу Свердловской области и к регламентам законодательных органов данных субъектов Российской Федерации. Заседание палаты правомочно, если на нем присутствует не

менее двух третей депутатов от численного состава соответствующей палаты (ст. 40 Устава Свердловской области). А Конституция Республики Тыва определяет правомочность заседаний палат Великого Хурала Республики Тыва отсылкой на закон Республики Тыва.

Конституция Республики Тыва и Устав Свердловской области не регламентируют роспуск законодательного органа или палат за не проведение заседания в течение трех месяцев.

Как данная ситуация разрешена Федеральным законом от 6 октября 1999 года? Обратим внимание на статью 9: «Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае: ... б) роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по основаниям, предусмотренным пунктами 2 и 2.1 настоящей статьи».

Для убедительности воспроизведем снова пункт 2.1. статьи 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года: «2.1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации

*Акты парламента должны воплощать интересы большинства общества и учитывать волю представителей не менее чем половины избирательного корпуса.*

государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае: ...

б) роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации



(руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев подряд не проводил заседание.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа

государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий вновь избранного в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что указанный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводил заседание».

Анализ редакций названия статьи, пунктов 1 и 2 позволяет убедиться в том, что федеральный законодатель во всех трех случаях закрепил выражение «законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации». Упоминания о палатах законодательного органа субъекта Российской Федерации нет. Соответственно, не проведение заседания в правомочном составе одной палатой в течение трех месяцев влечет роспуск и другой палаты.

Если последовать примеру депутатов Государственной Думы и проводить заседания как они, то законодательный орган субъекта Российской Федерации всегда, даже при присутствии нескольких депутатов, будет проводить правомочные заседания и, соответственно, никогда распушен не будет.<sup>6</sup>

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы и предложения:

1. Федеральный законодатель деятельность законодательных органов субъектов Российской Федерации видит только в проведении ими правомочных заседаний. В то же время, основной формой работы Государственного Совета Республики Татарстан и всех других законодательных органов субъектов Российской Федерации являются сессии. Сессии Государственного Совета состоят из его заседаний, а также проводимых между ними заседаний Президиума, комитетов Государственного Совета, парламентских слушаний (ст. 39 Регламента Государственного Совета Республики Татарстан). Это значит, что не проведение заседаний законодательным органом субъекта Российской Федерации не означает, что он бездействует;

2. На наш взгляд, положение, указывающее на то, заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации может считаться правомочным, если на нем присутствует 50 процентов от числа избранных депутатов, не соответствует правомочности законодательного органа субъекта Российской Федерации. Если закон субъекта Российской Федерации принимается большинством голосов от установленного числа депутатов, а тем более конституция (устав) принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов, зачем проводить заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации, на котором нормативный правовой акт принять невозможно? В связи с этим, в Федеральном законе от 6 октября 1999 года необходимо закрепить норму, определяющую, что заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации может считаться правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от установленного числа депутатов;

3. В пояснительной записке не приведено обоснование времени «бездействия» — три месяца. На наш взгляд, этот срок не обоснован.

Во-первых, в том же федеральном законе, подготовленном данными авторами, закреплено: «Вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной

власти субъекта Российской Федерации собирается на первое заседание в установленный конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации срок, который не может превышать тридцать дней со дня избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в правомочном составе». По правовой позиции законодателя законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в правомочном составе обязан провести заседание в течение 30 дней. Соотношение сроков (30 дней и три месяца) позволяет сделать вывод: если вновь избранный законодательный орган субъекта Российской Федерации не провел заседание, то ответственность за это не несет.

Во-вторых, Федеральным законом от 6 октября 1999 года законодательному органу субъекта Российской Федерации дается шесть месяцев на исполнение решения суда о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации. То есть, продолжительность их деятельности в течение шести месяцев должна быть гарантирована;

4. Федеральным законом 18 июня 2007 года не установлен орган, должностное лицо, которое наделяется полномочиями на обращение в суд за признанием бездействия законодательного органа субъекта Российской Федерации;

5. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда. Соответственно, он может и не принять данное решение. На наш взгляд, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должен учитывать, какие негативные последствия последовали из-за бездействия законодательного органа субъекта Российской Федерации в течение трех месяцев. Могло ли неприятие законов субъекта Российской Федерации или невыполнение других полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации привести к тяжелым социально-экономическим последствиям для населения соответствующего субъекта Российской Федерации?

6. При роспуске двухпалатного законодательного органа субъекта Российской Федерации за не проведение заседания в течение трех месяцев есть необходимость закрепления в федеральном законе возможности роспуска палаты.

#### Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 26. Ст. 3074.
2. Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
3. Ежикова О. А. Действует ли муниципальный закон: взгляд из Барятинно // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 26-32.
4. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2008 года № 8-ГОС-9 // Правовая система «Консультант Плюс».
5. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №16. Ст. 1451.
6. Журналов М.М. Реализация законодательной инициативы законодательным органом субъекта Российской Федерации: законодательство и практика // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2004. №4. С. 7-11.

*Соответственно, не проведение заседания в правомочном составе одной палатой в течение трех месяцев влечет роспуск и другой палаты.*