

УДК 342.5

## Формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Северо-Кавказского и Южного федеральных округов)



**Иналкаева К.С.**

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права Дагестанского государственного университета

*Автор, рассматривая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выявляет целый ряд проблем как в действующем законодательстве, так и в правоприменительной практике, вносит предложения по их дальнейшему решению.*

*Ключевые слова: закон, заседание, комитет, комиссия, депутат, регламент, устав.*

Под формами деятельности законодательных (представительных) органов субъектов РФ, входящих в состав Северо-Кавказского и Южного федеральных округов (далее – парламенты субъектов СКФО и ЮФО) понимаются мероприятия, на которых рассматриваются и решаются вопросы, отнесенные к их ведению. Формы деятельности парламентов субъектов СКФО и ЮФО регулируются конституциями (уставами), законами субъектов СКФО и ЮФО, но основное регулирующее воздействие на них оказывают регламенты парламентов.

К основным формам деятельности парламентов субъектов СКФО и ЮФО относятся: заседания парламента, заседания постоянных комитетов (комиссий) парламента, парламентские (депутатские) и публичные слушания.

*Заседания парламента.* Это – основная организационная форма работы законодательного органа. Все решения, которые находятся в компетенции парламента, принимаются на заседаниях всей коллегии депутатов. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что правомочность заседания законодательного (представительного) органа субъекта РФ определяется законом субъекта РФ (ч. 11 ст. 4), т.е. относит решение этого вопроса к исключительному ведению субъектов РФ [1, с. 12]. В регламентах парламентов субъектов СКФО и ЮФО данный воп-

рос решен по-разному. В одних субъектах кворум для признания заседания парламента правомочным установлен в виде большинства от установленного числа депутатов (Республика Адыгея, Чеченская Республика, Волгоградская область), в других (Республика Дагестан, Ростовская область, Краснодарский и Ставропольский края) – не менее двух третей от установленного числа депутатов. На наш взгляд, представительная природа регионального парламента требует участия в его заседаниях наибольшего количества депутатов, или, по крайней мере, их значительного большинства. От установленного кворума правомочности заседания законодательного (представительного) органа зависит степень представительности принимаемых им решений. И если она окажется недостаточной, то ставится под вопрос легитимность самих решений. Поэтому, по нашему мнению, в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» **необходимо установить кворум для признания правомочности заседания законодательного (представительного) органа субъекта РФ в количестве не менее двух третей от установленного числа депутатов.**

Примерные сроки проведения очередных заседаний и вопросы, вносимые на рассмотрение, определяются перспективными и текущими планами работы региональных парламентов и их органов.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено (ч. 11 ст. 4), что правомочное заседание (далее – заседание) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ проводится не реже одного раза в три месяца. В одних парламентах субъектов СКФО и ЮФО заседания проходят в рамках сессии, причем периодичность их проведения в разных субъектах СКФО и ЮФО установлена разная – не реже одного раза в месяц (республики Адыгея, Дагестан), не реже одного раза в два месяца (Республика Калмыкия), не реже одного раза в квартал (Краснодарский край). В других парламентах субъектов СКФО и ЮФО заседания проходят регулярно с различной периодичностью – не реже одного раза в месяц (Волгоградская область), не реже одного раза в два месяца (Ростовская область, Ставропольский край), не реже одного раза в квартал (Карачаево-Черкесская Республика). Заседание Законодательного Собрания Краснодарского края созывается председателем на очередные сессии четыре раза в год: во второй половине марта, июня, сентября и декабря (ст. 15 Регламента Законодательного Собрания Краснодарского края). Очередные заседания Парламента Чеченской Республики созываются в соответствии с графиком проведения заседаний Парламента, утверждаемым распоряжением Председателя Парламента или решением Совета Парламента (ст. 49 Регламента Парламента Чеченской Республики) [2, с. 12].

**Наиболее адекватным являлось бы установление регулярности проведения заседаний парламентов субъектов СКФО и ЮФО не менее одного раза в месяц.**

Помимо очередных заседаний в регламентах парламентов субъектов СКФО и ЮФО предусматривается возможность созыва внеочередных, чрезвычайных, организационных заседаний.

Организационное заседание созывается после проведения выборов в парламент субъектов СКФО и ЮФО. На нем производится избрание председателя законодательного (представительного) органа, его заместителя (заместителей), формирование органов – комитетов (комиссий) и избрание их председателей (заместителей), совещательных органов, как например, Совет – в Законодательном Собрании Ростовской области, Парламенте Чеченской Республики, Президиум – в Народном Собрании Республики Дагестан и т.д.

Внеочередные заседания созываются, как правило, по письменному требованию с указанием причин созыва внеочередного заседания не менее одной трети от установленного числа депутатов парламента субъекта СКФО и ЮФО, высшего должностного лица субъекта СКФО и ЮФО (руководителя высше-

го органа исполнительной власти), а также по инициативе председателя парламента (ст. 28 Регламента Законодательного Собрания Ростовской области).

Чрезвычайные заседания созываются председателем парламента субъекта СКФО и ЮФО в случае возникновения экстраординарных ситуаций: введения чрезвычайного и военного положения, массовых нарушений общественного порядка, возникновения эпидемий, стихийных бедствий и других ситуаций, требующих принятия экстренных решений (ст. 31 Регламента Волгоградской областной Думы).

В большинстве регламентов парламентов субъектов СКФО и ЮФО отрегулирован процесс проведения закрытого заседания (ч. 6 ст. 50 Регламента Чеченской Республики, ст. 26 Регламента Законодательного Собрания Краснодарского края и т.д.)

Важнейший принцип проведения заседаний региональных парламентов – это их гласность и открытость. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установил, что заседания законодательного (представительного) органа субъекта РФ являются открытыми, за исключением отдельных случаев, установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ (ч. 12 ст. 4) Заседания парламента субъекта СКФО и ЮФО проводятся открыто, гласно (п. 4 ст. 48 Регламента Парламента Чеченской Республики), ст. 33 Регламента Волгоградской областной Думы и т.д.) [2, с. 13].

**Необходимо, чтобы заседания парламентов субъектов СКФО и ЮФО подлежали широкому освещению в средствах массовой информации, в которых также должны отражаться сведения о порядке работы парламентов, повестка дня ближайших заседаний и т.д.**

Парламенты некоторых субъектов СКФО и ЮФО (республики Адыгея, Дагестан, Чеченской Республики, Ставропольский край) [1, с. 12] не установили для граждан возможность присутствовать на заседаниях региональных парламентов. Вполне очевидно, что такая возможность ограничивается разумными пределами в связи с ограниченным количеством посадочных мест в зале заседаний законодательного (представительного) органа, необходимостью обеспечения нормального режима работы для депутатов и т.д. Однако, на наш взгляд, **законодательным (представительным) органам вполне реально предусмотреть в своих регламентах определенную процедуру для получения гражданами разрешения на участие в заседаниях парламента.**

*Заседания постоянных комитетов (комиссий).* Это – форма деятельности вспомогательных органов региональных парламентов, без которых они были бы неспособны осуществлять свои функции. На заседаниях комитетов (комиссий) парламентов субъектов СКФО и ЮФО депутатами обсуждаются

вопросы, относящиеся к специальным отраслям общественной жизни, являющихся предметом деятельности соответствующего комитета (комиссии).

Деятельность постоянных комитетов (комиссий) носит плановый характер. Формирование плана работы комитета (комиссий) осуществляется с учетом плана работы парламента субъекта СКФО и ЮФО, иных государственных органов, предложений органов местного самоуправления, граждан, организаций. План работы комитета (комиссии) включается в план основных мероприятий парламента на очередную сессию.

Порядок подготовки и рассмотрения вопросов регламентируется положением о комитете (комиссии), разрабатываемым и принимаемым комитетом и утверждаемым постановлением парламента субъекта СКФО и ЮФО (ст. 18 Регламента Народного Собрания Республики Дагестан).

Деятельность постоянных комитетов (комиссий) основана на принципах политического многообразия, свободы обсуждения, гласности. Так, обсуждение законопроекта проводится в комитетах Народного Собрания Республики Дагестан открыто, может освещаться средствами массовой информации (ст. 44 Закона Республики Дагестан «О нормативных правовых актах Республики Дагестан») [3, с. 13].

Численный состав каждого комитета (комиссии) определяется парламентом субъекта СКФО и ЮФО. Так, например, численный состав каждого комитета Законодательного Собрания Ростовской области не может быть менее 5 депутатов Законодательного Собрания (ч. 4 ст. 13 Регламента Законодательного Собрания Ростовской области). Комитет или комиссия Парламента Чеченской Республики создается при условии, что в состав комитета или комиссии войдет не менее трех депутатов Парламента (ч. 3 ст. 35 Регламента Парламента Чеченской Республики). В то же время заседание комитета правомочно, если на нем присутствует более половины из числа депутатов – членов комитета. Таким образом, фактически в заседании комитета Парламента Чеченской Республики с правом решающего голоса участвуют два депутата. Комитет принимает решение большинством голосов от числа присутствующих членов. Однако в рассматриваемом случае большинство голосов депутатов установить невозможно. Аналогичная ситуация имеет место и в других малочисленных парламентах СКФО и ЮФО. **Возникает вопрос о необходимости увеличения численного состава депутатских корпусов парламентах СКФО и ЮФО.**

Заседания постоянных комитетов (комиссий) парламента субъекта СКФО и ЮФО проводятся по мере необходимости, но регулярно с различной периодичностью: не реже одного раза в месяц (Республика Ингушетия), не реже двух раз в месяц (Волгоградская область) и т.д.

**Желательно установление регулярности проведения заседаний постоянных комитетов (комиссий) парламента субъектов СКФО и ЮФО, также как и заседаний законодательных органов, не менее одного раза в месяц.**

При рассмотрении вопросов, относящихся к ведению двух или нескольких постоянных комитетов (комиссий), могут проводиться их совместные заседания. Совместные заседания ведут председатели (или их представители) комитетов (комиссий) по согласованию между собой. Решения на совместных заседаниях принимаются большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов отдельно по каждому комитету (комиссии) (ч. 5 ст. 14 Регламента Волгоградской областной Думы).

Решения комитетов и комиссий регионального парламента оформляются в виде протокольных записей или отдельным документом. Выписка из протокола заседания комитета или комиссии подписывается председателем комитета (комиссии).

*Парламентские (депутатские) и публичные слушания.* Это – организационная форма деятельности региональных парламентах, направленная на широкое публичное обсуждение наиболее важных вопросов общественной жизни субъекта СКФО и ЮФО, которая существенно обогащает депутатов региональных парламентах информацией, необходимой для решения сложных государственных дел. Парламентские (депутатские) и публичные слушания являются формой законотворческой деятельности депутатов, обеспечивающей единый подход к выработке концепции поставленной проблемы. Так, в Регламенте Парламента Чеченской Республики (ст. 66) закреплено, что по отдельным законопроектам и важнейшим вопросам общественной жизни Парламент, а также комитеты Парламента организуют проведение парламентских слушаний; в Регламенте Государственной Думы Ставропольского края (ст. 63) закреплено, что депутатские слушания являются одной из форм работы Думы и ее органов, используемой в целях публичного обсуждения законопроектов, всестороннего и полного изучения вопросов, требующих нормативного правового регулирования, либо связанных с выполнением принятых Думой законодательных и иных нормативных правовых актов; в Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан (ст. 43 главы 7 «Парламентские и публичные слушания») указано, что Народное Собрание по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания; в Регламенте Волгоградской областной Думы (ст. 74) закреплено, что публичные (депутатские) слушания проводятся по инициативе Совета Думы, комитетов Думы, фракций и депутатских групп, а также иных лиц, указанных в законе Волгоградской области; в Регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края закреплено положение о депутатских (парламентских) слушаниях (гл. 15); в Регламенте Государственной



Думы Астраханской области закреплено положение о депутатских слушаниях (гл. 16) и т.д. [2, с. 12].

Парламентские (депутатские) и публичные слушания имеют, как правило, публичный характер. На них приглашаются представители общественных объединений, научных учреждений, эксперты, специалисты и другие лица, имеющие специальные познания в конкретной области. Слушания открыты для представителей средств массовой информации и общественности, чему способствует заблаговременное распространение информации о теме слушаний, времени и месте их проведения. На закрытых парламентских (депутатских) слушаниях имеет право присутствовать ограниченный круг должностных лиц, указанный в регламентах законодательных органов.

Итогом парламентских (депутатских) и публичных слушаний являются рекомендации, которые должны быть основанием для принятия соответствующих нормативных правовых актов.

**На наш взгляд, рекомендации парламентских (депутатских) и публичных слушаний должны публиковаться в официальных печатных изданиях субъектов СКФО и ЮФО.**

**В регламентах парламентов субъектов СКФО и ЮФО необходимо установить правило о регулярности проведения парламентских (депутатских) и публичных слушаний не реже одного раза в квартал.**

Регламентами отдельных парламентов субъектов СКФО и ЮФО установлен *правительственный час*, например, на заседании сессии Народного Собрания Республики Дагестан может проводиться «правительственный час» для ответов членов Правительства Республики Дагестан на вопросы депутатов (ст. 41 Регламента Народного Собрания Республики Дагестан). На заседании Законодательного Собрания Ростовской области может проводиться «правительственный час» в форме информирования депутатов по поднятой ими проблеме (проблемам) Главой Администрации (Губернатором) Ростовской области, прокурором Ростовской области, председателем Избирательной комиссии Ростовской области, заместителями (в том числе первыми) Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории Ростовской области, руководителями органов исполнительной власти Ростовской области и ответов на вопросы депутатов Законодательного Собрания. По итогам рассмотрения вопроса (вопросов) могут быть приняты рекомендации, включаемые в протокол заседания Законодательного Собрания и направляемые в форме выписки из протокола (поручения Законодательного Собрания) соответствующим государственным органам, иным организациям (ст. 36 Регламента Законодательного Собрания Ростовской области) [2, с. 12].

**По нашему мнению, желательно, чтобы такая форма деятельности была установлена всеми парламентами субъектов СКФО и ЮФО для выработки единого подхода в рассмотрении наиболее актуальных вопросов жизнедеятельности региона.**

Отметим, что вышеперечисленные формы деятельности региональных парламентов не являются исчерпывающими. В парламентах субъектов СКФО и ЮФО установлены и иные формы деятельности законодательных (представительных) органов, например, *парламентский (депутатский) запрос* (ст. 59 Регламента Волгоградской областной Думы, ст. 42 Регламента Народного Собрания Республики Ингушетия, ст. 132 Регламента Народного Собрания Республики Дагестан), *обращение* (ст. 14 Закона Карачаево-Черкесской Республики «О депутатском и парламентском запросах» [4, с. 13].

Необходимо отметить, что из всех субъектов СКФО и ЮФО только в республиках Кабардино-Балкарской и Чеченской приняты законы, регулирующие общественные отношения с осуществлением парламентом деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, являющихся предметом парламентского расследования (Закон Кабардино-Балкарской Республики «О парламентском расследовании», Закон Чеченской Республики «О парламентском расследовании»). Желательно, чтобы такие законы были приняты всеми субъектами СКФО и ЮФО. [5; 6, с. 13].

Для совершенствования работы парламентов субъектов СКФО и ЮФО основные формы их деятельности должны дополняться и другими передовыми формами, такими как совещания, конференции, «круглые столы», семинары, «правительственный час», пресс-конференции, мониторинги на примере Законодательного Собрания Ростовской области, Волгоградской областной Думы.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы и предложения.

1. Одной из важнейших задач законодателя является обеспечение максимальной представительности, коллегиальности и гласности в деятельности региональных парламентов.

2. Необходимо максимальным образом привлечь депутатов к исполнению своих обязанностей по выражению интересов народа. Установить ответственность депутатов региональных парламентов за ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей, и в первую очередь, по участию в работе парламента и его органов, в состав которых он избран.

3. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» необходимо:

– установить кворум для признания правомочности заседания законодательного (представитель-

ного) органа субъекта РФ в количестве не менее двух третей от установленного числа депутатов;

– предоставить субъектам РФ право по своему усмотрению дополнять перечень вопросов о принятии парламентом постановлений квалифицированным большинством голосов.

4. Необходимо законодательно установить регулярность проведения заседаний постоянных комитетов (комиссий) парламентов субъектов РФ, также как и заседаний законодательных органов, не менее одного раза в месяц.

5. В регламентах парламентов субъектов РФ необходимо установить правило об обязательной регулярности проведения парламентских (депутатских) и публичных слушаний. Поскольку злободневных вопросов в общественной жизни всегда достаточно и такая регулярность может стимулировать как депутатов, так и общественность к поиску наиболее оптимальных путей решения важных государственных проблем.

6. Региональным парламентам вполне реально предусмотреть в своих регламентах определенную процедуру для получения гражданами разрешения на участие в заседаниях парламента.

7. Во всех региональных парламентах одной из основных форм депутатской деятельности установить парламентское (депутатское) расследование по фактам грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации и конституцией (уставом) субъекта РФ прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта.

8. Для совершенствования работы законодательных (представительных) органов субъектов РФ основные формы деятельности региональных парламентов должны дополняться и другими передовыми формами.

### *Литература:*

1. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 28.12. 2010) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
2. Регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, входящих в состав СКФО и ЮФО.
3. Закон Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 (ред. от 09.10. 2009) «О нормативных правовых актах Республики Дагестан».
4. Закона Карачаево-Черкесской Республики от 19 декабря 2005 г. № 102-РЗ «О депутатском и парламентском запросах».
5. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20.06. 2008 г. № 31-РЗ «О парламентском расследовании».
6. Закон Чеченской Республики от 20 мая 2007 г. № 25-РЗ «О парламентском расследовании».

## **Activities of Legislative (Representative) Bodies of State Authorities of Constituent Entities of the Russian Federation (As Exemplified by North Caucasus and South Federal Districts)**

*K. Inalkaeva*  
*The Dagestan State University*

*The author analyzes the activities of legislative (representative) bodies of state authorities of constituent entities, reveals the problems in legislation and law enforcement practice, and gives the suggestions concerning their solution.*

*Key words: law, session, committee, commission, deputy, regulations, rule.*

