Невмитулина Анна Сергеевна – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции РФ (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 22 91 72

Депутатский запрос как форма парламентского контроля

Статья посвящена проблемам применения депутатского запроса на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Автор рассматривает структурные элементы депутатского запроса в России с позиций современной конституционной науки и практики функционирования этого института в течение последних десятилетий.

Ключевые слова: депутатский запрос, парламент, парламентский контроль, парламентаризм, закон, парламентская демократия, законодательный орган, правительство, форма контроля, законодательная инициатива, регламентация депутатского запроса.

Депутатский запрос – обращение депутата парламента, группы депутатов, парламентского комитета к правительству, министрам, иным высоким должностным лицам с требованием дать разъяснения по проводимому политическому курсу или по каким-либо конкретным вопросам. В мировой парламентской практике сложилось два основных вида депутатских запроса: интерпелляция и вопрос. Интерпелляция – это, по терминологии, принятой в некоторых странах, “большой запрос”, обращение по существенной проблеме, требующей после получения (или неполучения в установленный срок) ответа обсуждения в палате парламента, которое может даже завершиться принятием резолюции порицания. В отличие от интерпелляции, которая всегда вносится в палату в письменном виде (а затем передается адресату), вопросы во многих парламентах могут задаваться как письменно, с последующей передачей адресату, так и устно, в специально отведенное на то время (“частные вопросы”). Парламентское право большинства зарубежных стран не наделяет отдельного депутата правом прямого, минуя палату, контроля за деятельностью государственных и иных органов и должностных лиц путем обращения к ним с обязательными для них запросами-требованиями, поручениями и т. д. Подобного рода действия могут опираться лишь на политический авторитет депутата, но это не запрос в конституционно-правовом значении.

Это широко распространенная и ставшая традиционной в мировой практике форма контроля. Применяется она и в Российской Федерации. Ст. 39 Федерального конституционного закона «О правительстве РФ» [1] от 17 декабря 1997 года, в редакции от 2 марта 2007 года, упоминает запросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы.

Институт депутатского запроса не был предусмотрен в ныне действующей Конституции, но парламентарии, считая его традиционным элементом парламентаризма, включили право депутата обращаться с соответствующим запросом к ряду государственных органов, а также к Генеральному прокурору РФ в Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 года [2], в редакции от 29 марта 2008 года.

При разработке и принятии названного закона депутаты палат исходили из того, что их право на запрос в органы исполнительной власти является важнейшим элементом парламентской демократии, каналом повседневного взаимодействия законодательного органа и правительства.

Глубокое изучение природы, назначения и истории развития депутатского запроса является одной из задач государствоведов и призвано помочь совершенствованию этого важного государственно-правового института. Уже в первые дни существования Советской власти, когда правовое положение ЦИКа, СНК, народных комиссариатов еще не было полностью определено, признавалось, что члены ЦИКа вправе запрашивать правительство и народных комиссаров. Это право запроса непосредственно вытекало из права контроля представительного органа за деятельностью органов исполнительной власти, являясь одной из форм контроля. Поскольку СНК был подотчетен ЦИКу, считалось, что члены последнего пользуются правом запроса.

Характерной чертой всех первых законодательных актов о запросе является то, что в них не только говорилось о праве запроса, но и основной упор делался на обязанность запрашиваемых дать ответ, причем в кратчайший срок. В Наказе Конституции 1917 г. (далее – Наказ) предусматривалось, что ответы должны быть даны немедленно, в Наказе 1918 г. – на ближайшем заседании, в Наказе 1919 г. – на следующем заседании. Право запроса применялось и в центральных исполнительных комитетах союзных республик.

Следующий этап в развитии института депутатского запроса связан с возникновением СССР и оформлением высших органов власти Союза. В 1923 г. III сессией ЦИК СССР первого созыва было

утверждено Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР, ст. 55 которого гласила: «Члены Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР имеют право законодательной инициативы и запроса как в Союзном Совете и Совете Национальностей, так и на совместных заседаниях Союзного Совета и Совета Национальностей» [3]. Право запроса было дано также членам (и кандидатам) центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик.

Процедурные вопросы осуществления права запроса частично регулировались краткими регламентами, которые принимались на каждой сессии соответствующего ЦИКа. Регламенты предусматривали, что личные заявления, внеочередные запросы, заявления и фактические замечания подаются в Президиум в письменном виде и могут быть оглашены по постановлению Президиума только в конце заседания, при этом по запросам и заявлениям прений не допускается. Подобный порядок существовал во всех центральных исполнительных комитетах.

Принятые в середине 20-х годов Положения о ЦИКах, Положения о членах ЦИКа, краткие регламенты в части, регулирующей право запроса и процедурные вопросы осуществления этого права, оставались неизменными вплоть до принятия Конституции СССР 1936 г.

Конституция закрепила право запроса депутатов Верховного Совета СССР. «Правительство СССР или министр СССР, к которым обращен запрос депутата Верховного Совета СССР, – гласит ст. 71 Конституции, – обязаны не более чем в трехдневный срок дать устный или письменный ответ в соответствующей палате» [4].

Формулировка ст. 71 Конституции СССР была воспринята конституциями союзных и автономных республик с поправками, связанными с отсутствием вторых палат в верховных советах союзных и автономных республик. Все 15 конституций союзных республик, все 19 конституций автономных республик закрепляли право запроса депутатов соответствующих верховных советов. Верховные советы принимали на своих сессиях краткие регламенты, которые, как правило, действовали весь созыв. В регламентах о запросах сказано следующее: «внеочередные запросы вносятся в письменном виде и объявляются председателем Верховного Совета... немедленно» [5].

В науке советского государственного права впервые о праве запроса депутатов местных Советов высказался В.Ф. Коток: «Полнота участия депутата в работе сессии гарантируется признанием за ним... права запроса, то есть истребования отчета и информации у любого исполнительного и распорядительного

органов Совета» [6]. Как видно из приведенного высказывания, В.Ф. Коток уже в 1946 г. признавал право запроса за депутатами местных Советов и рассматривал его как Форму контроля. Данная точка зрения была поддержана и развита Л.Г. Мареевой, А.В. Лужиным, В.С. Основиным, Н.Т. Савенковым, Н.А. Кудиновым и другими авторами. Вышеназванные государствоведы, обобщая и анализируя практику депутатских запросов в местных Советах, внесли целый ряд ценных предложений, которые были учтены при разработке положений о местных Советах.

Огромное значение для развития права запроса имело известное Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» [7]. В постановлении было указано, что укрепление связей Советов с массами, широкое привлечение депутатов к активному участию в управлении страной имеет огромное значение для улучшения работы Советов. В постановлении отмечается, что на сессиях Советов должна быть создана такая обстановка, чтобы депутаты могли вносить запросы и получать на них исчерпывающие ответы. ЦК КПСС признал необходимым, чтобы должностные лица докладывали Совету о принятых по запросу мерах. На основе указаний ЦК КПСС в Положения о местных Советах были включены статьи о праве запроса.

Право запроса депутатов местных Советов впервые было «узаконено» в 1957 – 1959 гг., когда в союзных республиках были приняты Положения о сельских, поселковых, районных, городских, областных Советах. Однако в данном отношении Положения не внесли чего-то принципиально нового в практику работы местных Советов, а только законодательно закрепили то, что давно существовало, санкционировали сложившиеся обычаи. Практика опередила закон, закон закрепил сложившуюся практику.

Затрагивая историю развития института депутатского запроса в государственном праве, необходимо отметить следующее обстоятельство. Как в высших органах государственной власти страны, так и в местных Советах депутатские запросы вносились до того, как право запроса нашло отражение в законодательстве.

В настоящее время значение депутатского запроса заключается в том, что обращение в государственные органы по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, требует обязательного ответа, и депутат не только получает информацию, необходимую ему для работы в парламенте, но и защищает интересы избирателей, по инициативе которых делаются многие запросы. К тому же, депутатские запросы являются важнейшим и

чрезвычайно эффективным инструментом, обеспечивающим гласность в осуществлении государственной власти. Депутатский запрос предназначен для привлечения внимания к значимым проблемам и общественным задачам, таким как: произвол местных властей, завышение тарифов, недружественные действия конкурентов, преднамеренное банкротство и т. д. Целью запроса является получение обстоятельных разъяснений по существу проблемы. Запросы депутатов обычно касаются актуальных проблем, имеющих большое значение для Федерации в целом, а также для ее субъектов.

Запросы условно можно разделить на четыре основные категории: политические, экономические, злободневные и региональные.

Основное отличие депутатского от парламентского запроса в том, что запрос члена Федерального собрания направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании платы. Парламентский запрос, в свою очередь, принимается большинством голосов от общего количества членов или депутатов соответствующей палаты. Если должностному лицу поступает парламентский запрос, то он должен отреагировать на него не позднее 15 дней с момента его поступления; для депутатского запроса срок для ответа увеличивается до 30 дней.

Необходимо сделать акцент на том, что депутатское обращение об устранении нарушения признается депутатским запросом, если депутат не в состоянии сам пресечь это нарушение и необходимо вмешательство органа государственной власти, а также то, что запрос применяется лишь в тех случаях, когда иные установленные законом формы обращения не позволили получить запрашиваемую информацию.

Согласно Федеральному закону « О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания», депутатский запрос представляет собой форму депутатской деятельности членов обеих палат. Ст. 14 указанного Федерального закона закрепляет право отдельных депутатов и групп депутатов каждой из палат Федерального собрания обращаться с запросом к Правительству РФ, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка РФ и другим по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов.

Депутатский запрос является очень важным элементом в лоббистской деятельности, он позволяет говорить о начале успешной лоббистской кампании или о ее провале. Элегантный депутатский запрос – это начало продвижения важного законопроекта. Юридически неправильно оформленный, поданный

в неподходящее время, неинтересный основному депутатскому корпусу запрос, как правило, не имеет потом возможности появиться в виде оформленной законодательной инициативы.

Представив общую характеристику депутатского запроса, хочется сказать и о проблемах его применения.

Характерной чертой развития института депутатского запроса является его постоянное совершенствование. Прослеживая развитие права запроса депутата в нашей стране, нельзя не обратить внимание на то, как законодатель шаг за шагом стремится снять все препятствия на пути его использования, добивается создания наиболее благоприятных условий для беспрепятственного осуществления депутатами этого важного права. Вместе с тем, следует отметить, что в ходе практического осуществления правовых норм, регулирующих право запроса, устанавливается некоторое несоответствие их отдельных положений практике широкого обсуждения запросов. Несоответствия и неточности объясняются, во-первых, не совсем удачной редакцией ряда правовых актов, во-вторых, отсутствием достаточного практического опыта к моменту их разработки.

В юридической литературе в отношении регламентации депутатского запроса высказывается следующее мнение: «К сожалению, в России отсутствует достаточно подробное законодательное регулирование всех процедур, связанных с подготовкой, подачей запросов и, в дальнейшем, с работой по запросам» [8].

Слабая разработка проблемы в теории, законодательстве и практике негативно сказывается на эффективности депутатского запроса.

Эффективность рассматриваемой формы контроля зависит не только от количества поданных запросов, но и от своевременности качественности принятых по запросам мер, а также от соблюдения сроков и полноты ответа. А в этой сфере сохраняется много проблем. Одна из проблем заключается в хроническом нарушении сроков рассмотрения запросов. В идеальном варианте орган или должностное лицо, к которому обращен депутатский запрос, обязаны дать на него ответ не позднее, чем через 30 дней со дня его получения, в соответствии со ст. 14 ФЗ « О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания». В итоге, нарушение законодательства прекращается в срок для ответа на запрос, или проблема получает широкую огласку. В некоторых ситуациях, когда делаются запросы по сложным, требующим большой подготовительной работы проблемам, весьма эффективным будет заблаговременное их доведение до сведения

заинтересованных органов и должностных лиц. В результате чего последние получат возможность представить исчерпывающий ответ. Кроме того, депутаты будут заранее располагать всесторонней, объективной информацией по проблеме, что, в свою очередь, повысит их активность, а также ответственность органов и должностных лиц за свою деятельность.

Существует необходимость улучшить процедуру прохождения запросов. Примерно третья часть запросов и обращений посвящена проблемам, имеющим общегосударственное значение (проведение социально-экономических реформ, исполнение законов органами исполнительной власти). Но большинство запросов и обращений содержат просьбы об оказании помощи конкретным лицам или организациям и затрагивают вопросы, которые относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Иногда сложно отличить по формальному признаку депутатский запрос от обращения, в связи с этим возникает потребность принять меры по регламентации парламентских запросов, депутатских запросов и обращений, а также провести соответствующую работу среди депутатов о необходимости направлять свои запросы и обращения в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией.

Некоторые депутаты пользуются особым статусом депутатского запроса для получения оперативной и приватной информации о работе органов власти и бизнеса, а также используют его как средство борьбы со своими противниками.

Актуальной проблемой является коррупция в депутатской среде. Ежегодный оборот от ходатайств депутатов на имя высокопоставленных чиновников исчисляется многими миллиардами рублей, считают специалисты в области борьбы с коррупцией. По данным Национального антикоррупционного комитета, по сравнению с Госдумой прошлого созыва количество депутатских запросов, лоббирующих чьи-то интересы, заметно увеличилось. В некоторых запросах трудно усмотреть коррупционную составляющую. Однако общественный резонанс, ими создаваемый, повышает рейтинг их инициатора. И привлекает к нему внимание потенциальных клиентов.

Другой проблемой является формальный во многих случаях подход к рассмотрению запросов. Ответы на запросы зачастую неполны и неконкретны. А запрос депутата должен быть четко и грамотно сформулирован, логически выдержан. Иногда поступивший ответ написан лицом, чьи действия или бездействие предполагалось сделать объектом анализа в ходе рассмотрения запроса [9].

Хотя в данном случае имеется в виду федеральный уровень, но примерно также обстоят дела в большинстве субъектов Федерации.

Эту форму контроля используют практически все края и области Российской Федерации, а предусматривается она, в основном, в регламентах законодательных органов власти.

Можно отметить, что законодательными актами субъектов РФ, в основном, регулируются ключевые моменты этой формы контроля, а подробная регламентация процедуры запроса отсутствует.

Регламентация депутатского запроса превращает его в очень эффективную форму контроля, помогающую депутатам обнаружить нарушения законодательства, принять меры к их устранению.

В этой связи, показателен опыт единичных субъектов РФ, которые данную форму контроля регулируют в законодательном порядке. Приняты и действуют законы о порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса в гг. Москва, Санкт-Петербург, в Сахалинской области [10].

Но несмотря на такие положительные примеры, необходимо отметить, что иногда это действенное оружие давления на исполнительную власть превращается в фикцию: резко ограничивается и возможность подать запрос, и список чиновников, которым его можно направить. Ярким примером является столичный Закон «О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса» [11] в первоначальном виде и после внесения поправок.

Недостаточно разработан и вопрос о последствиях запроса. Существующее определение понятия депутатского запроса имеет недостаток, заключающийся в том, что в нем отсутствует прямое указание на последствия запроса для должностных лиц, которым он адресован. Сама практика подобных запросов показывает что, никаких реальных последствий подобные обращения, как правило, не имеют. На данный период депутатский запрос имеет низкий КПД. Поэтому, в случае установления в процессе обсуждения запроса серьезных недостатков в деятельности соответствующих органов и должностных лиц либо их формального отношения к запросу палаты Федерального собрания депутаты должны обладать широким кругом законодательно закрепленных санкций. Это существенно повысит значение, роль и эффективность запросов.

Ответ на депутатский запрос не обсуждается. Такую повсеместно сложившуюся практику нельзя признать совершенной. По каждому ответу на запрос должно проводиться обсуждение, которое позволяет вскрыть причины и условия, породившие проблемы и недостатки, всесторонне их проанализировать, наметить

конкретные оптимальные пути устранения (решения), а также возложить контроль на конкретные органы и лица за решением проблем и устранением недостатков. В случае необходимости парламент может оказать им в этом помощь [12].

Обсуждение ответов на запросы неизбежно повысит активность депутатов, возрастет количество, а главное, качество их выступлений на сессиях. На практике имеет место пассивность отдельных депутатов, вся „деятельность" которых ограничивается голосованием за принятие тех или иных решений, заранее подготовленных без их участия. Для некоторых депутатов запросы являются способом демонстрации их присутствия в парламенте и доказательством их активности перед избирателями.

В итоге обсуждения должно быть принято решение, которое должно содержать:

1) объективную оценку нерешенных проблем и допущенных недостатков;

2) указание на необходимость, желательно в строго установленные сроки, разрешения проблем и устранения отмеченных недостатков;

3) обязанность должностных лиц представить к очередной сессии отчет о выполнении решения по ответу на запрос;

4) название органов и лиц, на которых возложен контроль за осуществлением решения по запросу.

Решение по ответу на запрос должно оказывать государственным органам и должностным лицам реальную помощь в осуществлении стоящих перед ними задач.

Следует выделить также в качестве самостоятельной стадию контроля за реализацией решения, принятого по запросу: в частности обязанность органов и должностных лиц, которым он был адресован, представлять к очередной сессии отчет о мерах по выполнению принятого решения.

Завершая рассмотрение существенных элементов депутатского запроса, следует подчеркнуть, что обозначенная область теоретических изысканий является малоисследованной и требует научной разработки, поскольку необходимость решения указанных выше проблем данного вида парламентского контроля востребована практикой.

И в независимости от этого, в РФ, в краях и областях депутатский запрос применяется довольно широко, хотя, тем не менее, эту форму контроля пока нельзя отнести к эффективной.

Литература и источники:

1. ФЗ «О правительстве РФ» от 17 декабря 1997 года (в редакции от 2 марта 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. – 22.12.1997. – № 51. – Ст. 5712.

2. ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 года (в редакции от 29 марта 2008 года) // "Собрание законодательства РФ". – 12.07.1999. – № 28. – Ст. 3466.

3. История Советской Конституции. 1917 – 1956 гг. – С. 436.

4. Конституция СССР. – М. : Госюриздат, 1960. – С. 17.

5. Бахрах, Д. Н.. Право запроса депутата в СССР.

6. Коток, В. Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время / В. Ф. Коток // Советское государство и право. – 1946. – № 3. – С. 16.

7. КПСС о работе Советов. – М. : Госполитиздат, 1959. – С. 475 – 481.

8. Парламентское право России ; под ред. Т. Я. Хабриевой. – М., 2003 г.– С. 188.

9. Парламентское право России ; под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. – М., 2000. – С. 189.

10. Закон г. Москвы от 22.11.1995 № 24 (ред. от 06.12.2006 г.) "О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса" ; Закон Санкт- Петербурга от 11.07.97 № 132-42 (ред. 29.12.2000 г.) "О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса" ; Закон Сахалинской области «о депутатском запросе» от 13 февраля 1998 г. № 56.

11. Закон г. Москвы от 22.11.1995 № 24(ред. от 06.12.2006). "О порядке внесения и рассмотрения депутатского запроса"//Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 20.12.2006.