

**М.А. Краснов**

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права факультета права Государственного университета — Высшей школы экономики, доктор юридических наук, профессор

## Способен ли депутатский запрос быть средством парламентского контроля?

### Предназначение депутатского запроса и общая характеристика его регулирования в российском законодательстве

В мировой конституционно-правовой практике, научной (научно-справочной) и учебной литературе запрос депутата, или депутатский запрос<sup>1</sup>, трактуется вполне определенно — как одно из проявлений контрольной функции органа законодательной власти<sup>2</sup>. Но что стоит за самим понятием «депутатский запрос»? В этом единодушия уже нет. Одни авторы понимают его широко, т.е. как родовое понятие, включающее в себя *собственно запрос*, который часто именуется интерpellацией, и *вопрос* депутата<sup>3</sup>. Другие ученые отличают запрос<sup>4</sup> от вопроса, т.е. придают этим институтам характер видовых понятий. Возможно, такое расхождение позиций обусловлено тем, что по законодательству ряда стран действительно трудно четко разграничить интерpellацию и вопрос. Но все же более правильно отделять запрос от вопроса, хотя бы потому, что не везде есть институт интерpellации.

Институт *интерpellации* свойствен в основном странам с парламентской формой правления, где правительства целиком подотчетны парламентам. Однако интерpellация применяется и в некоторых государствах с полупрезидентской

<sup>1</sup> В настоящей статье не рассматривается регулирование запроса члена «верхней» палаты Федерального Собрания РФ. Впрочем, в российском законодательстве не проводится различий между запросами депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

<sup>2</sup> См., напр.: Законодательство зарубежных государств. Обзорная информация. Выпуск 11. Процедура деятельности буржуазного парламента. М., 1991. С. 15—16, 42, 55, 71—72; *Баглай М.В., Туманов В.А.* Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 154; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1—2. Часть общая: учебник / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М., 1999. С. 565—566; *Автономов А.С.* Процедуры парламентского контроля в Российской Федерации // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции. Москва, 21—23 марта 2002 г. / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 155; *Доманьска А.* Интерpellации, депутатские вопросы, а также вопросы, связанные с текущими делами // Там же. С. 193.

<sup>3</sup> См., напр.: *Баглай М.В., Туманов В.А.* Указ. соч. С. 153. Судя по всему, такой же позиции придерживается и А. Доманьска (см.: *Доманьска А.* Указ. соч. С. 194).

<sup>4</sup> См., напр.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 566.

(смешанной) формой правления. Этот вид запроса, как правило, рассматривается в качестве не обычного письменного обращения депутата, а обращения по принципиальным вопросам, требующего проведения дебатов (прений) в парламенте в связи с ответом на такой запрос. Интерпелляция может привести к постановке вопроса о доверии правительству или резолюции порицания<sup>5</sup>. Для интерпелляции характерно, что такое депутатское обращение должно быть не просто оглашено на заседании парламента (палаты), но и поддержано другими депутатами. Иногда существуют и дополнительные «фильтры»: А. Доманьска, говоря о польском Сейме, пишет, что «при неисполнении всех формальных условий, предусмотренных для внесения, Президиум Сейма может не принять интерпелляцию, а также имеет право потребовать исключения из нее выражений, противоречащих депутатской присяге»<sup>6</sup>.

*Вопрос* парламентария отличается от интерпелляции не только более конкретным (менее принципиальным) содержанием и вопросительной формой, но и тем, что он предназначен для пленарного заседания парламента (палаты): подается в письменной или в устной форме непосредственно перед заседанием или во время его проведения. В некоторых государствах депутатские вопросы дифференцируются. Например, в Польше различаются депутатские вопросы и вопросы по текущим делам; во Франции предусмотрены вопросы устные и письменные, причем существуют условия перевода устного вопроса в письменный с изменением правовых последствий; в Австрии и Новой Зеландии устные вопросы предусматривают возможность дебатов, что делает эти вопросы похожими на интерпелляцию.

Такой проблемы не существует в российском законодательстве, которое не только не знает термина «интерпелляция», но и четко закрепляет запрос именно в видовом смысле, строго отличая его от вопросов к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания.

Мы начали с небольшого обзора для того, чтобы высказать одну важную для настоящего анализа мысль: регулирование института запроса, если он вообще предусмотрен, в разных странах весьма различно, но при этом сохраняется его **основной смысл — это важный рычаг парламентского контроля**. Подчеркнем, *именно парламентского*, а не индивидуального депутатского. На это совершенно верно обращают внимание М.В. Баглай и В.А. Туманов, говоря: «Депутатский запрос — достаточно важная форма парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, однако при этом важно учитывать, что *функцией контроля надлен не отдельный депутат, а парламент или одна из его палат* (курсив наш. — М.К.); депутат или группа депутатов лишь инициирует акт контроля»<sup>7</sup>.

Если с этих позиций проанализировать регулирование депутатского запроса в российском законодательстве, мы, к сожалению, вынуждены будем признать, что *потенциал депутатского запроса как одного из проявлений контрольной функции практически сведен к нулю*. Более того, запрос его в нынешнем виде может становиться средством «конвертации властных полномочий в деньги», т.е. *имеет большую степень коррупциогенности*.

Разумеется, честному и добросовестному депутату крайне неприятно и обидно подобное предположение. Однако без отражения в законодательстве, регулирующем деятельность лиц, обладающих публично-властными полномочиями, «пре-

<sup>5</sup> См., напр.: Конституционное право: Словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2001. С. 191; Баглай М.В., Туманов В.А. Указ. соч. С. 154.

<sup>6</sup> Доманьска А. Указ. соч. С. 194.

<sup>7</sup> Баглай М.В., Туманов В.А. Указ. соч.

зумпции податливости искушениям», любое общество обречено на масштабную коррупцию и другие злоупотребления властью. Конечно, приятнее исходить из честности и добросовестности. Но как только данная презумпция выходит за пределы частной жизни, т.е. применяется к публично-властной сфере, ничего доброго ожидать не приходится. Если кто-либо возразит, что так подрывается один из базовых принципов правового государства — презумпция невиновности, то напомним: суть правового государства — верховенство права. Чтобы оно стало реальным, это необходимо сначала обеспечить институционально, прежде всего, *четко разграничив частнопроводную и публично-правовую сферы*. Если для первой ключевым понятием является «свобода» (понятно, что правовая), то для второй — «компетенция». Не случайно один из правовых принципов «все, что не запрещено, то разрешено» адресован лишь гражданам (в индивидуальном и коллективном смыслах), но никак не органам власти и их представителям. Наоборот, всевозможные иммунитеты характерны не для граждан, а только для некоторых представителей власти (депутатов, судей, президентов), поскольку являются одним из условий нормального осуществления ими властных функций<sup>8</sup>.

\* \* \*

Нормы, непосредственно устанавливающие и в общих чертах регулирующие институт запроса депутата, содержатся в *Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»* от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ<sup>9</sup> (далее — Закон о статусе). Логично было бы предположить, что конкретизацию (правовое развитие) общие нормы получают в *Регламенте Государственной Думы РФ*<sup>10</sup>. Однако такие надежды тщетны, так как этот акт лишь повторяет соответствующие нормы Закона о статусе (хотя одна норма Регламента противоречит Закону).

Мы не случайно обращаем внимание на отсутствие регламентных норм о депутатском запросе. Они могли хотя бы частично компенсировать *явную правовую неопределенность* законодательного регулирования института запроса. Но поскольку этого нет, постольку депутату остается только догадываться о том, для чего предназначен запрос, каково должно быть его содержание, его правовые последствия и т.д. Скорее всего, неопытный депутат будет ориентироваться на сложившуюся практику. Насколько сама эта практика соответствует контрольной функции парламента, обществу неизвестно. И это при том, что запросы — весьма популярная форма депутатской деятельности. Например, А.С. Автономов приводит следующие цифры: количество депутатских запросов выросло с 30 в 1994 г. и 172 в 1995 г. до 2 тыс. в 1997 г. и с тех пор закрепилось примерно на этом уровне (2—2,5 тыс. в год)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> См. об этом, напр.: Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан — судей и судей в отставке» от 19 февраля 2002 г. № 5-П.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74 (впоследствии в этот Закон около 30 раз вносились изменения и дополнения. В настоящей статье анализ проводится по редакции Закона от 14 февраля 2009 г.).

<sup>10</sup> Утв. постановлением Государственной Думы РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (Рос. газ. 1998. 25 февр.). Впоследствии в него вносились многочисленные изменения и дополнения.

<sup>11</sup> См.: Автономов А.С. Указ. соч. С. 155.

Можно допустить, что запросы помогли и помогают решить какие-то проблемы, вскрыть какие-то злоупотребления. Но, во-первых, это только предположения. Во-вторых, что-то не припоминается, чтобы на основе какого-либо депутатского запроса было выявлено крупное злоупотребление в исполнительной власти, после которого последовали «громкие отставки». В-третьих, совершенно неизвестно соотношение между запросами «бескорыстными» и «корыстными». В-четвертых, запрос может быть хотя и «корыстным», но объективно полезным для общества. Однако сегодня никто не способен сказать, помогли ли тот или иной депутатский запрос гражданину (фирме, общественной организации) реализовать субъективное право, защитить законный интерес или же лицо (физическое или юридическое), за которое ходатайствовал депутат, получило незаконное «конкурентное преимущество».

Даже если депутаты используют институт запроса, что называется «не по назначению», не стоит спешить винить их как авторов запросов. К ним следует предъявлять претензии как к законодателям, ибо именно *качество правового регулирования* (начиная с его философии и кончая юридической техникой) лежит в основе того, что депутатские запросы в нашей публично-правовой практике очень далеки от идеи парламентского контроля.

### Форма или гарантия деятельности?

Впервые в Законе о статусе понятие «депутатский запрос» встречается в ст. 7, где он назван в числе одной из десяти **форм деятельности** депутата Государственной Думы. Эта статья содержится в главе «Общие положения», поэтому логично ожидать, что содержание каждой из перечисленных форм будет раскрыто в отдельной главе. Но в Законе нет соответствующей главы. Это можно было бы отнести к несовершенству юридической техники, если бы не оказалось, что некоторым из перечисленных в ст. 7 форм деятельности все же посвящены отдельные статьи, в том числе и депутатскому запросу (ст. 14 «Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатский запрос)»). Однако где мы обнаруживаем эту статью? В главе под названием «**Гарантии деятельности** члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы» (!).

Это уже трудно оценить как несовершенство юридической техники. Здесь проявляется отношение к депутатскому запросу, равно как к некоторым другим формам деятельности, которые «вдруг» превращаются в гарантии деятельности. Наверное, и это было бы не так страшно, если бы в данной главе действительно не закреплялись бы гарантии деятельности парламентариев: их неприкосновенность (иммунитет); обеспечение материально-финансовых условий для осуществления своих полномочий (индемнитет); обязательное государственное страхование; возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью парламентария; гарантии трудовых прав и т.п. Получается, что такие *полномочия* депутата, как тот же депутатский запрос, право законодательной инициативы, участие в заседаниях Госдумы, ее комитета, комиссии, согласительной и специальной комиссии, *есть лишь гарантии*, т.е. условия, обеспечивающие реализацию депутатских полномочий. Не хотелось бы ерничать по этому поводу, но юридическое приравнение форм деятельности депутатов (т.е. их полномочий внутри и вне Думы) к гарантиям наталкивает на мысль, что эти полномочия предоставлены депутатам вовсе не для осуществления роли законодателей и народных представителей, а в качестве профессиональных льгот, вытекающих из их статуса...

## Запрос депутатский и парламентский

Закон о статусе пережил немало редакций. Наверное, это нормально, учитывая, что традиции парламентаризма у нас еще не укрепились. Поиск оптимального регулирования статуса парламентария вполне оправдан. Весь вопрос — в каком направлении он движется. В том, что касается депутатского запроса, направление нельзя признать правильным. Один из ярких примеров — редакция Закона о статусе от 5 июля 1999 г.<sup>12</sup>, в которой появился такой институт, как **парламентский запрос**. Правда, еще за полтора года до этого данный институт был закреплен в новом Регламенте Государственной Думы (ст. 47), принятом 22 января 1998 г.<sup>13</sup>, что, строго говоря, противоречило Закону.

Законодательное закрепление нового института принесло с собой еще одну странность юридической техники: в ст. 7 Закона о статусе парламентский и депутатский запросы названы в одном пункте через запятую. Тем самым они представлены как две разновидности *одной и той же формы депутатской деятельности* (хотя далее они подаются уже как две отдельные «гарантии»). Вряд ли стоит долго объяснять, что парламентский запрос не может считаться формой депутатской деятельности. *Это — форма контрольной деятельности палаты в целом*. Формой деятельности депутата могло бы считаться право инициировать парламентский запрос, но как раз об этом Закон о статусе умалчивает.

Однако гораздо важнее, *что* именно привело к появлению этого института. А.С. Автономов считает, что причиной стали *проблемы с эффективностью депутатских запросов*: «Например, довольно часто нарушаются сроки представления ответов на запросы, присутствует формализм при подготовке ответов на запросы. В целях повышения значимости такой формы контроля, как запрос, наряду с понятием депутатского запроса было введено понятие парламентского запроса»<sup>14</sup>. Возможно, действительно именно недовольство депутатов тем, как реагируют должностные лица на их запросы, подвигло к введению нового института. Мотивы прозрачны: должностное лицо вряд ли осмелится затягивать с ответом и представлять отписку, если к нему обращается *палата в целом*. Действительно, по формальным критериям парламентский запрос более весом, поскольку в соответствии со ст. 13 Закона о статусе и ст. 47 Регламента Государственной Думы:

- он оформляется постановлением Госдумы большинством голосов от общего числа депутатов;
- ответ на него требуется в течение не 30, как при депутатском запросе, а 15 дней;
- ответ может быть не только письменным (при депутатском запросе только письменный), но и устным — на заседании палаты. В случае письменного ответа ответ на парламентский запрос оглашается председательствующим на заседании Думы.

Однако на самом деле введение института парламентского запроса свидетельствует о сбое в самой конструкции действующей системы сдержек и противовесов. Эта система имеет такие институциональные особенности<sup>15</sup>, при которых рассчитывать на действенность контрольной функции парламента и такой ее формы, как

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

<sup>13</sup> Занятно, что в предыдущем Регламенте 1994 г. о депутатском запросе вообще не было ни слова (только в редакции 1997 г. появилась фраза о том, что по вопросу о направлении депутатского запроса голосование не проводится).

<sup>14</sup> Автономов А.С. Указ. соч. С. 155.

<sup>15</sup> Подробнее о них см., напр.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.

запросы, не приходится. Законодательное введение парламентского запроса фактически было признанием бессилия законодательной (представительной) власти, вынужденной хоть как-то укрепить свои контрольные властные prerogatives.

Интересно, что, введя институт парламентского запроса и, естественно, желая отграничить его от депутатского, законодатель одновременно существенно ослабил силу последнего. Об этом можно судить по таблице сопоставления основных различий новой (после 5 июля 1999 г.) и прежней редакции (ст. 13) регулирования депутатского запроса.

Прежняя редакция (ст. 13)	Действующая редакция (ст. 14)
Запрос может внести как один депутат, так и <i>группа депутатов</i>	Запрос может внести <i>лишь один депутат</i>
Запрос в письменной форме вносится <i>на заседании</i> Госдумы и <i>оглашается председательствующим</i>	Запрос направляется депутатом самостоятельно и <i>не требует оглашения</i> на заседании палаты
Ответ на депутатский запрос дается не позднее чем через <i>15 дней</i> со дня его получения или в иной, <i>установленный палатой</i> , срок	Ответ на депутатский запрос дается не позднее чем через <i>30 дней</i> со дня его получения или в иной, <i>согласованный с инициатором</i> запроса, срок
Ответ на депутатский запрос дается <i>в устной (на заседании палаты) или письменной форме</i>	Ответ на депутатский запрос дается <i>только в письменной форме</i>
Письменный ответ на депутатский запрос <i>оглашается на заседании Госдумы</i> или доводится до сведения депутатов иным путем	Ответ на депутатский запрос <i>не оглашается</i> на заседании Госдумы

Дело, однако, не просто в ослаблении контролирующего воздействия депутатского запроса и не только в том, что уровень ответственности и самооценки депутатов снизился; что появились более благоприятные условия для коррупционного использования данного института, поскольку запрос фактически стал как бы «частным делом» депутата. Дело в том, что институт депутатского запроса перестал соответствовать своему «классическому» смыслу. М.В. Баглай и В.А. Туманов справедливо утверждают: «Парламентское право *не наделяет отдельного депутата правом прямого, минуя палату, контроля* (курсив наш. — М.К.) за деятельностью государственных и иных органов и должностных лиц путем обращения к ним с обязательными для них запросами-требованиями, поручениями и т.п. Подобного рода действия могут опираться на политический авторитет депутата, но *это не запрос в конституционно-правовом значении*»<sup>16</sup>.

Заметим также, что даже при наличии парламентского запроса несколько месяцев существовала относительно приемлемая юридическая конструкция. Статья 47 Регламента Государственной Думы 1998 г. до 29 сентября 1999 г. (его очередной редакции) устанавливала, что «депутат или группа депутатов Государственной Думы *вправе настаивать* на том, чтобы предлагаемый ими запрос был поддержан Государственной Думой и *направлен от ее имени*», т.е. получил статус парламентского запроса. Хотя законность такой регламентной нормы можно было поставить под сомнение, так как институт парламентского запроса законодательно появился лишь 5 июля 1999 г., тем не менее, этот порядок использовался. Так, 17 апреля 1998 г. было принято следующее постановление Государственной Думы № 2403-II ГД «О депутатском запросе»:

<sup>16</sup> Баглай М.В., Туманов В.А. Указ. соч. С. 154.

«В соответствии с частями 4, 5 и 6 статьи 47 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. *Считать депутатский запрос* (курсив наш. — М.К.) к исполняющему обязанности Председателя Правительства Российской Федерации С.В. Кириенко, внесенный депутатами Государственной Думы — членами Комитета Государственной Думы по образованию и науке, *парламентским запросом*.

2. Направить указанный парламентский запрос в Правительство Российской Федерации.

3. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия»<sup>17</sup>.

Полагаем, что в качестве паллиатива, если уж так необходим институт парламентского запроса, следовало бы восстановить порядок, при котором депутатский запрос может приобрести характер парламентского.

### Адресаты депутатского запроса

Статья 14 Закона о статусе устанавливает следующий круг должностных лиц, которым может быть направлен депутатский запрос:

- Председатель Правительства РФ;
- члены Правительства РФ;
- Генеральный прокурор РФ;
- Председатель Центрального банка РФ;
- Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, председатели других избирательных комиссий, председатели комиссий референдума;
- руководители иных федеральных органов государственной власти;
- руководители органов государственной власти субъектов РФ;
- руководители органов местного самоуправления;
- руководитель Пенсионного фонда РФ;
- руководитель Фонда социального страхования РФ;
- руководитель Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ.

Данный перечень отличается от круга адресатов парламентского запроса только одним: последний может быть направлен также *Председателю Счетной палаты РФ*. Правда, здесь можно отметить формальное противоречие Регламента Госдумы Закону о статусе. Статья 164.1 Регламента в качестве одной из форм взаимоотношений Государственной Думы и Счетной палаты называет направление *запросов* комитетов, комиссий и *депутатов Государственной Думы*. Но Закон не включает Председателя Счетной палаты РФ в круг адресатов депутатского запроса. Объяснение этому противоречию может состоять в предположении, что речь в данном случае идет не о депутатском запросе в собственном смысле данного понятия. К сожалению, вообще слово «запрос» в нашем законодательстве слишком многозначно, что порождает терминологическую путаницу. Например, ч. 2 ст. 125 Конституции РФ тоже говорит о запросах, направляемых в Конституционный Суд РФ, в том числе не менее одной пятой депутатов Государственной Думы. Однако это не депутатский запрос в смысле ст. 14 Закона о статусе. Скорее всего, и названная статья Регламента имеет в виду запрос в другом смысле. К сожалению, об этом можно только догадываться.

<sup>17</sup> Приводится по экспертной юридической системе «Lexpro».

Гораздо важнее обратить внимание на другое: **законодательно очерченный круг адресатов депутатского запроса чрезмерно широк** (о чрезмерности здесь говорится не в смысле целесообразности, а в смысле несоответствия конституционной компетенции Государственной Думы). Причем (хотя и прежняя редакция давала основания для сомнений относительно конституционности некоторых адресатов депутатского запроса) редакция Закона о статусе от 5 июля 1999 г., существенно расширив их круг, стала в этой части еще меньше отвечать конституционным принципам. Не думаем, что это привело к повышению значимости контрольной функции парламента, скорее, к увеличению возможностей депутатов использовать запросы в целях, далеких от парламентского контроля.

Впрочем, государственный аппарат практически не заметил включения новых субъектов, обязанных отвечать на депутатские запросы. Такая спокойная реакция сама по себе ярко иллюстрирует как вопиющую слабость контрольной функции парламента в нашей политической системе, так и отношение к депутатским запросам, которые воспринимаются чаще всего в качестве *частных* ходатайств, просьб или требований, а не средства вскрытия ошибок, злоупотреблений, нарушений профессиональной этики, за чем может последовать отставка или увольнение от должности.

В связи со сказанным уместно привести иллюстрацию отношения к депутатским запросам со стороны едва ли не «главных» их адресатов — *Председателя и заместителей Председателя Правительства РФ*. Абзац третий п. 108 Регламента Правительства РФ<sup>18</sup> гласит: «Депутатский запрос, обращение члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы в Правительство, к Председателю Правительства или Заместителю Председателя Правительства *направляется Аппаратом Правительства для ответа федеральным органам исполнительной власти* (курсив наш. — М.К.), руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство. *Ответ дается соответствующим руководителем федерального органа исполнительной власти или его заместителем* в письменной форме не позднее чем в 30-дневный срок с даты поступления депутатского запроса, обращения в Правительство».

Проще говоря, запрос, обращенный к Председателю (заместителю Председателя) Правительства, даже не доходит до него, а автоматически пересылается в «профильное ведомство», руководитель которого и обязан дать депутату ответ. Видимо, возмущившись таким пренебрежением к депутатам, один из них обратился с заявлением в Верховный Суд РФ, который в своем решении обоснованно увидел в указанном порядке прямое нарушение ст. 14 Закона о статусе и в феврале 2007 г. признал недействующим абзац третий п. 108 Регламента Правительства РФ<sup>19</sup> (Кассационная коллегия Верховного Суда РФ оставила это решение без изменения). Однако *этот абзац по-прежнему фигурирует* в тексте Регламента Правительства (почему мы поставили слово «гласит» в настоящем времени). Хотя в СПС «КонсультантПлюс» указано, что незаконный абзац признан недействующим, та же норма осталась и в действующем Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30<sup>20</sup> (причем уже без ссылки на решение Верховного Суда).

<sup>18</sup> Утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

<sup>19</sup> См.: Решение Верховного Суда РФ от 15 февраля 2007 г. № ГКПИ06-1355 // Бюллетень ВС РФ. 2008. № 5.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

Главное, что признанный незаконным порядок рассмотрения запросов содержится практически во всех регламентах федеральных органов исполнительной власти, в том числе принятых уже после вынесения данного решения. Так что налицо пренебрежение не только к законодательной, но и к судебной власти.

В то же время стоит попытаться понять и *мотивы Правительства*. Депутат Госдумы, поскольку теперь направление его запросов стало «частным делом», вполне может не знать, в чьей компетенции находится решение проблемы, которая поднимается в запросе. Поэтому многим депутатам кажется разумным направить запрос сразу руководителю Правительства (премьеру или вице-премьеру), который, по их мнению, обладает всей полнотой информации. К тому же наверняка есть депутаты, которым просто «приятно» направить запрос именно Председателю Правительства. Тем самым последний теоретически должен был бы не совсем продуктивно тратить большую часть своего времени. Поэтому переадресация запросов руководителям «профильных ведомств» — вполне рациональная процедура (хотя правильнее, чтобы это делалось силами не аппарата Правительства, а секретариата Председателя/заместителя Председателя). Но ответ на запрос в любом случае должен подписывать именно руководитель Правительства, тем самым беря на себя ответственность за достоверность и качество ответа.

\* \* \*

Попробуем показать, что конкретно в перечне должностных лиц, которым депутат вправе направить запрос, вызывает недоумение.

Прежде всего, это формулировка *«руководители иных федеральных органов государственной власти»*. Она делает возможным направление депутатских запросов, помимо прочих, *председателям федеральных судов и Президенту РФ* (который, как указал Конституционный Суд РФ, тоже «является постоянно действующим органом государственной власти»<sup>21</sup>). Заметим, что до редакции Закона о статусе от 5 июля 1999 г. данная формулировка, с конституционно-правовой точки зрения, звучала правильнее: *«руководители федеральных органов исполнительной власти»*.

Почему недопустимо направлять депутатские (как и парламентские) запросы *председателям судов*, думается, долго объяснять не надо. В соответствии с ч. 1 ст. 120 Конституции РФ «судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону». Даже если запрос не касается хода рассмотрения конкретных дел, само обращение депутата к председателю какого-либо суда может расцениваться как воздействие, давление на суд. Именно потому, что запрос имеет контрольный характер, его недопустимо адресовать руководителям судов, ибо суды не должны быть подконтрольны ни законодательной, ни исполнительной власти, ни главе государства.

Несколько сложнее с обоснованием недопустимости адресации депутатских запросов *Президенту страны*, хотя в наших условиях это имеет сугубо теоретический смысл: вряд ли кому из нынешних депутатов придет в голову направить запрос Президенту. Однако нас сейчас интересует не психология депутатов, а сугубо правовая возможность обращения с запросом к главе государства. На наш взгляд, ни парламентские, ни депутатские запросы главе государства не соответствовали бы Конституции РФ. Дело здесь не в «священности особы», а в конституционно-правовом статусе Президента. Помимо других аргументов можно напомнить, что

<sup>21</sup> См.: Пункт 2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» от 6 июля 1999 г. № 10-П // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3773.

одна из главных конституционных задач главы государства — обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ст. 80 Конституции РФ). Другими словами, Президент России, в соответствии с Конституцией, является *политическим арбитром* и в этом отношении стоит над всеми иными органами власти (конституции некоторых стран прямо закрепляют за главой государства арбитражную функцию). Распространение на Президента РФ средств парламентского контроля, которые возможны и необходимы в отношении органов исполнительной власти, противоречило бы названной конституционной роли главы государства. Сказанное, однако, не означает, что парламент вообще ничего не может противопоставить главе государства, если считает какие-то его решения и действия ошибочными. Однако для этих целей существует *система сдержек и противовесов* (в том числе возможность апелляции к Конституционному Суду РФ по поводу конституционности актов Президента РФ). Другое дело, что в этой системе, как уже говорилось, отсутствует баланс. Отсюда проистекают общая институциональная слабость парламента и, наоборот, институциональный монополизм главы государства.

Весьма спорной представляется возможность обращения с депутатскими запросами к *Генеральному прокурору РФ*. Во всяком случае, существующее правовое положение прокурорской системы со всей очевидностью препятствует осуществлению в отношении ее контрольной функции парламента. Правильно это или нет — отдельный вопрос, но Федеральный закон о прокуратуре Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 в редакции от 17 ноября 1995 г.<sup>22</sup> (с последующими изменениями и дополнениями) в п. 2 ст. 4 прямо гласит, что органы прокуратуры «осуществляют полномочия *независимо от федеральных органов государственной власти*, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами» (далее — Закон о прокуратуре). Тем самым прокуратура по степени самостоятельности фактически аналогична судам.

Косвенно о независимости прокуратуры и отсутствии ее подотчетности кому бы то ни было свидетельствует и п. 1 ст. 5 Закона о прокуратуре: «*Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти*, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность». Таким образом, даже если запрос депутата формально не будет связан с конкретным делом, его практически всегда можно расценить как опосредованную форму воздействия.

Еще большее недоумение вызывают такие адресаты депутатского запроса, как *руководители органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления*. По всей видимости, философия «демократического централизма» исчезает у нас с большим трудом. Вряд ли квалифицированному читателю нужно объяснять, что ни исполнительные органы власти субъектов Федерации, ни тем более законодательные не являются подотчетными и подконтрольными федеральному парламенту, в том числе Государственной Думе, а уж про органы местного самоуправления и говорить не приходится. Политическую ответственность все

<sup>22</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

эти органы несут перед населением (народом) соответствующего субъекта РФ или перед территориальным коллективом (в рамках местного самоуправления). Если речь идет о выявлении каких-то нарушений федерального законодательства в деятельности руководителей органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, то их выявляют, пресекают, применяют меры ответственности в рамках своей компетенции прокуратура, специализированные федеральные органы исполнительной власти, суды, Президент РФ. Таким образом, упоминание Законом о статусе названных адресатов депутатского запроса совершенно не согласуется с принципами и конкретными нормами Конституции РФ.

Довольно сомнительно и право направления депутатами запросов в адрес *руководителей Центральной и нижестоящих избирательных комиссий*. Правда, п. 6 ст. 57 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ<sup>23</sup> (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав) гласит: «*Отчеты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований о расходовании бюджетных средств на выборы, референдум представляются соответственно в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований*». Но, во-первых, ст. 14 Закона о статусе не устанавливает, что запросы руководителям избирательных комиссий направляются *только в отношении расходования средств* (этот Закон использует весьма общую формулу для описания содержания запросов). Во-вторых, из ст. 57 Закона об основных гарантиях избирательных прав отнюдь не следует вывод об общей подотчетности и подконтрольности избирательных комиссий законодательным (представительным) органам. В ней говорится лишь об одном сегменте финансовой подотчетности этих комиссий, вытекающей из функции представительных органов по проверке расходования бюджетных средств, прежде всего, через соответствующие счетные палаты (в регионах и населенных пунктах они имеют разное наименование).

На это могут возразить тем, что Конституция РФ и законы точно так же прямо не говорят о подотчетности и подконтрольности и федеральных органов исполнительной власти палатам Федерального Собрания, но палаты федерального парламента (в первую очередь, Государственная Дума) вправе контролировать эти органы. Однако разница тут есть. Во-первых, существуют конституционные и законодательные нормы об обязанности Правительства отчитываться перед Государственной Думой об исполнении федерального бюджета, а с 2009 г. (после внесения конституционных поправок) — представлять ежегодные отчеты о всей своей деятельности. Но главное, сама доктрина разделения властей презюмирует подконтрольность органов исполнительной власти законодательному (представительному) органу (другое дело, что у нас этот принцип конституционно плохо подкреплен. Введение института ежегодных отчетов Правительства мало что прибавляет, ибо мнение Думы фактически неспособно влиять на судьбу Правительства). А вот ЦИК РФ и все другие избирательные комиссии в силу самой своей природы и предназначения не должны быть подотчетными никаким органам власти. Законность их деятельности (деятельности их должностных лиц) контролируется специализированными органами — прежде всего, прокуратурой и судами.

<sup>23</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Особняком в перечне адресатов депутатского запроса стоят руководители таких финансово-кредитных учреждений, как *Центральный банк РФ (Банк России), Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ* (фонды в правовых актах о них названы именно финансово-кредитными учреждениями). Разумеется, в отношении этих учреждений теоретически можно рассуждать о необходимости их подотчетности именно законодательному органу. На наш взгляд, такая подотчетность вполне логична. Главное — их подотчетность прямо установлена актами, регулирующими создание и компетенцию данных учреждений. Статья 5 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ<sup>24</sup> прямо гласит: «Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации». Об этом же говорится и в соответствующих постановлениях Верховного Совета РСФСР (РФ) (названные фонды были созданы до Конституции РФ 1993 г.). Эти постановления продолжают действовать. Хотя по юридической небрежности наименование «Верховный Совет» в тексте до сих пор не изменено, логично предположить, что эти фонды теперь подотчетны Государственной Думе РФ.

Перечень адресатов депутатского запроса вызывает, по меньшей мере, вопросы и сомнения. К сожалению, в научной литературе можно найти оправдание еще большему расширению круга адресатов депутатского запроса. Л.А. Нудненко, в качестве примера приводя Закон г. Москвы 1995 г., в котором допускается возможность внесения депутатских запросов в расположенные на территории Москвы *общественные объединения* (!), рассуждает следующим образом: да, конечно, «общепризнанным (? — М.К.) является положение о независимости общественных объединений от государства»; конечно, «государство не вмешивается во внутренние дела общественных объединений». Но (здесь Л.А. Нудненко приводит цитату из С.А. Авакьяна) «государственные органы осуществляют контроль за соблюдением Конституции и законодательства общественными объединениями. В частности, оставляя полностью на усмотрение общественных объединений порядок внутренних отношений, проведения заседаний, съездов и т.п., государство обязано вмешаться, если получит достоверные сведения либо сигналы о принуждении к вступлению в данное объединение, об ограничении в нем политических свобод граждан, о призывах на собраниях к насильственному свержению конституционного строя РФ, об использовании членских взносов и иных средств объединения на закупку оружия и т.д.»<sup>25</sup>.

Только из этого Л.А. Нудненко выводит, что «вполне можно предположить возможность депутатских запросов по перечисленным проблемам, связанным с деятельностью общественных объединений. Поэтому представляется целесообразным расширить круг адресатов депутатских запросов за счет (так у автора. — М.К.) общественных объединений на территориях субъектов Российской Федерации»<sup>26</sup>. Тем самым она не делает различия между понятиями «государство» и «представительный орган». Это было естественно в условиях господства доктрины «полновластия Советов», но совершенно неприемлемо для правового государства, одной из черт которого является обладание органами публичной власти *собственной ком-*

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>25</sup> Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 140. Цит. по: Нудненко Л.А. Депутатский запрос в парламентах субъектов Российской Федерации // Парламентские процедуры. С. 412.

<sup>26</sup> Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 412—413.

*петенцией*, в которую никто не вправе вмешиваться. Так что слова С.А. Авакьяна справедливы в качестве описания общей функции государства по контролю за соблюдением законности, но никак не означают, что *любой* орган власти вправе контролировать соблюдение гражданами и структурами гражданского общества Конституции и законов.

## Содержание запроса

В мировой конституционно-правовой практике депутатские запросы (неважно, в форме интерpellаций или некоторых разновидностей вопросов) обычно содержат требования дать разъяснения по проводимой запрашиваемым органом политике; вопрос о путях и способах решения какой-либо общественно значимой проблемы. Они могут содержать требование предоставить информацию в определенной области деятельности правительства («малые» запросы депутатов Бундестага), о мотивах деятельности правительства и его дальнейших намерениях (член итальянской Палаты депутатов). В любом случае запрос, как правило, касается, пусть проблемы и не обязательно фундаментальной, но всегда — интересующей общество.

В России содержание депутатских запросов практически никак не регулируется не только Законом о статусе, но и Регламентом Государственной Думы. Это снижает эффективность запросов и открывает возможности для злоупотреблений. Мы говорим «практически», поскольку некоторый намек на содержание запроса в Законе все же есть: рамки запросов ограничены *вопросами, входящими в компетенцию* соответствующих должностных лиц при одновременном запрете вмешательства «в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность» (ст. 18). Однако формулировка ст. 14 Закона («по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных статьей 18») в ее нынешнем виде создает еще большую неопределенность.

С одной стороны, оговорка о недопустимости вмешательства в определенную деятельность, если рассуждать логически, означает, что вмешательство в деятельность, скажем, министерств, избирательных комиссий, Центробанка возможно. Кстати, законодательная формулировка о направлении запросов руководителям соответствующих органов по вопросам их компетенции не совсем точна, поскольку речь идет и о руководителях *коллегиальных* органов — Правительства, Центробанка, избирательных комиссий, фондов, рамки компетенции и ответственности которых отнюдь не совпадают с рамками компетенции и ответственности возглавляемых ими органов.

С другой стороны, если опять-таки точно следовать законодательной формулировке, запрос не должен касаться, например, вопросов профессиональной этики (моральной, морально-политической оценки) высших должностных лиц. Возможно, этого противоречия не существовало, если бы в правовой статус руководителей Правительства, министров, руководителей Банка России, избирательных комиссий законодательно были включены нормы об их профессиональной этике (как это сделано в отношении судей и государственных (гражданских и правоохранительных) служащих). Но этого в нашем законодательстве пока нет. Таким образом, из поля зрения депутатов исчезают проблемы злоупотреблений должностным положением (должностными полномочиями), конфликта интересов, общего ответственности руководителя занимаемой должности, а *депутатский запрос лишается*

едва ли не своего главного смысла — служить *средством политического контроля*, прежде всего и главным образом, за исполнительной властью.

При анализе проблемы содержания запросов возникает еще один вопрос. Если депутаты обязываются направлять запросы по вопросам, входящим в компетенцию соответствующих должностных лиц, как быть, если запрос затрагивает вопрос, который в компетенцию адресата не входит? Теоретически тут видятся два варианта. *Первый*: запрос возвращается депутату с пояснением, что поставленные в нем вопросы и проблемы не входят в компетенцию адресата. *Второй*: запрос направляется адресатом компетентному в данной проблематике должностному лицу. К сожалению, оба варианта имеют недостатки. Первый вариант предоставлял бы возможность игнорировать «неудобные» депутатские запросы. Второй страдает формальными пороками: непонятны ни юридическая сила «перенаправленного» запроса, ни лицо, обязанное подписать ответ на «перенаправленный» запрос.

На наш взгляд, в рамках нынешнего регулирования депутатских запросов эта проблема не имеет оптимального решения. Оно возможно, как минимум, при условии возвращения прежнего законодательного порядка, когда каждый депутатский запрос оглашался на пленарном заседании Думы (возможно также рассмотрение запросов в рамках заседаний Совета ГД). В этом случае не только другие депутаты (члены Совета ГД) могли бы подсказать более точную и полную формулировку запроса, правильно определить выбор адресата, но и можно было бы подключить к этому квалифицированных сотрудников аппарата Думы. В этом случае за депутатским запросом стоял бы авторитет палаты в целом, что важно как для адресата запроса, так и для устранения у депутатов соблазна использовать запросы в «личных» целях. Впрочем, изменение нынешнего порядка направления запросов — вопрос не целесообразности, а возвращения депутатскому запросу его истинного конституционно-правового значения.

Повторим: законодательный намек на содержание запроса — это только намек, который депутат может истолковать по своему усмотрению. Конечно, в исследовательских целях хорошо было бы изучить некоторый массив запросов, чтобы понять, насколько точно депутаты улавливают смысл этого инструмента, однако этой возможности автор лишен, в том числе и потому, что начиная с 1999 г. запросы Государственной Думой не рассматриваются.

Косвенно о содержании депутатских запросов свидетельствуют *ведомственные нормативно-правовые акты* (главным образом, регламенты). Одновременно анализ этих актов позволяет увидеть не очень серьезное отношение к депутатским запросам. Правда, *это не только российская особенность*. Немецкие конституционалисты утверждают, что право обращения с устными запросами — «это чисто внутрипарламентское право, ни к чему не обязывающее Правительство», а также, что «Федеральное правительство, естественно, не обязано с одинаковой мерой полноты отвечать на все запросы, направляемые ему зачастую не столько для удовлетворения потребности в информации (кстати, именно на информационном характере запросов настаивают некоторые немецкие ученые. — М.К.), сколько с целью компрометации Правительства (?! — М.К.). Его обязанность предоставлять сведения ограничивается соображениями охраны государственной тайны и принципом разделения властей»<sup>27</sup>. На наш взгляд, это довольно странная позиция. При этом нужно учитывать, что речь идет о запросах в условиях четко выстроенной и сбалансированной системы сдержек и противовесов, которая посредством не столько

<sup>27</sup> Кляйн Г., Цее В. Бундестаг // Государственное право Германии / пер. с нем. В 2-х томах. Т. 1. М., 1994. С. 167.

юридического регулирования, сколько стимулирования определенных политических мотивов делает парламентский контроль вполне реальным.

## Регулирование ведомственными актами ответов на депутатские запросы

Анализ ведомственных актов, в которых регулируются *обязанности должностных лиц в связи с ответами на депутатские запросы*, дал весьма интересные результаты. Поначалу автор попытался свести в таблицу информацию, полученную в ходе анализа 68 регламентов — федеральных органов исполнительной власти, Генпрокуратуры, Следственного комитета при Прокуратуре РФ и Главной военной прокуратуры. Однако тогда объем статьи стал бы неприемлемым для журнала. Поэтому представим только основные выводы.

1. Почти все регламенты юридически *не разграничивают запросы депутатов и их обращения*, устанавливая одинаковый порядок и сроки рассмотрения. Закон о статусе, действительно, говорит о такой форме депутатской деятельности, как обращение, но понимает под этим только обращение с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан. Ведомственные акты явно имеют в виду не такого рода обращения, а, скорее, *письма парламентариев*. В таком случае непонятно, каков их правовой статус. Главное, подобное уравнивание нейтрализует контрольный смысл депутатского запроса. Показательно, что регламенты Генпрокуратуры, Следственного комитета и Главной военной прокуратуры, говоря о депутатских запросах, вообще отсылают к ведомственным инструкциям о порядке рассмотрения обращений и приема... *граждан*.

2. Порядок ответов на депутатские запросы, даваемых не их адресатами (для краткости назовем их «ответ за начальство»), хотя и был признан Верховным Судом РФ незаконным, но в «зеркальном виде» воспроизводится в регламентах федеральных органов исполнительной власти<sup>28</sup>. Речь идет о том, что если запрос направляется Председателю (заместителю Председателя) Правительства, то документ (по сути, автоматически) пересылается в орган исполнительной власти по принадлежности. В регламентах федеральных служб и федеральных агентств этот порядок распространяется также на отношения этих органов с соответствующими («головными» для них) министерствами, т.е. запросы службы и агентства получают как из Правительства, так и из министерства.

В этом не было бы ничего незаконного, если бы большинство регламентов не устанавливали обязанность руководителя ведомства (исполняющего его обязанности) *самому ответить* «заявителю». Тем самым налицо прямое нарушение п. 5 ст. 14 Закона о статусе, где сказано: «Ответ на запрос должен быть подписан тем должностным лицом, которому направлен запрос (понятно, что депутатом, а не начальником. — М.К.), либо лицом, временно исполняющим его обязанности».

Только один *Регламент ФСБ России* предусматривает, что ответ (фактически — проект ответа) на депутатский запрос направляется в Правительство РФ, откуда запрос и поступил.

Казалось бы, такой же порядок предусматривает и *Регламент МВД России*. Однако ответ направляется в Правительство, но «с приложением ответа автору обращения, подготовленного не на бланке МВД России» (п. 38.2).

<sup>28</sup> Исключения составляют регламенты четырех федеральных служб: по контролю за оборотом наркотиков; по экологическому, технологическому и атомному надзору; по оборонному заказу; по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

*Регламенты Роспотребнадзора и Рособоронзаказа* вообще не конкретизируют порядок рассмотрения, подготовки и направления ответа на депутатский запрос, а только отсылают к порядку, установленному «законодательством Российской Федерации». На практике эти федеральные службы, естественно, вряд ли игнорируют поручения аппарата Правительства и «головного» министерства.

Отметим также регламенты, которые при регулировании порядка ответов на депутатские запросы несколько выбиваются из схемы, общей для подавляющего большинства ведомственных регламентов. Три регламента — *Федеральной службы исполнения наказаний, Федерального казначейства и Федерального агентства по образованию (Рособразования)* — предусматривают, что одновременно с ответом депутату об этом информируется министерство, в системе которого находится данное агентство. Еще два регламента — *Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоза) и Федерального агентства водных ресурсов (Росводресурсов)* — содержат весьма двусмысленные нормы относительно депутатских запросов. Они устанавливают, что депутатский запрос «может быть направлен» ведомству для рассмотрения в установленном порядке. Любопытная юридическая техника: не Закон о статусе, а ведомственный регламент разрешает направлять в ведомства запросы. Но главное, кем «может»? Самим депутатом или аппаратом Правительства (министром)? Какой порядок следует считать установленным — Законом о статусе или Регламентом Правительства РФ (головного министерства)? Наконец, каков порядок ответа на депутатский запрос?

3. Ни один регламент министерств, федеральных служб и агентств ничего не говорит о порядке реализации еще одного важного полномочия депутата в связи с направленным им запросом. Пункт 4 ст. 14 Закона о статусе гласит: «Инициатор запроса имеет право *принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов* [...] О дне рассмотрения поставленных в запросе вопросов инициатор запроса должен быть извещен заблаговременно, но не позднее, чем за три дня до дня заседания соответствующего органа». В регламентах мы не найдем норм о порядке приглашений депутатов для обеспечения их участия в рассмотрении поставленных ими вопросов. Возможно, такой пробел связан с тем, что авторам ведомственных регламентов даже в голову не приходило, что проект ответа на депутатский запрос может обсуждаться в коллегиальных формах...

## Заключение

Картина правового регулирования как самого института депутатского запроса, так и соответствующих обязанностей должностных лиц, которым запросы адресуются, довольно красноречива. Этот институт не воспринимается как проявление контрольной функции парламента ни самим законодателем, ни ведомственным нормотворцем. Для последнего — что собственно запрос депутата, что его личная просьба, что требование информации — практически одно и то же. Запросы по своим правовым последствиям мало чем отличаются даже от обычных обращений граждан.

Что это — пренебрежение к законодательной власти со стороны власти исполнительной и «надзорной» (так условно можно назвать систему прокуратуры)? Безусловно. Бюрократия всегда хорошо чувствует, что ей угрожает, чего следует опасаться. В «Записных книжках» И. Ильфа есть смешная запись: «Почему я должен уважать бабушку? Она меня даже не родила». Действительно, нет никаких ви-

димых оснований, чтобы адресаты депутатских запросов «напрягались» и со всей серьезностью относились к депутатским запросам.

Все же «стилистически» нынешнее регулирование можно поправить. Депутаты, внося изменения в Закон о статусе, а также в Регламент Государственной Думы, могут добиться более, если можно так сказать, уважительного порядка рассмотрения запросов. Однако главная проблема останется. Не изменив в целом конструкцию, если хотите, философию взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти, депутатский запрос так и останется институтом, не только не позволяющим осуществлять жизненно необходимый обществу парламентский контроль за наиболее существенной частью государственного аппарата, но и оставляющим широкие возможности использования запросов в целях, противных самой идее депутатского служения.