Запрос депутата муниципального представительного органа: правовое регулирование и практика

ВАСИЛЬЕВ Всеволод Иванович, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

Статья посвящена важному компоненту правового статуса депутата представительного органа муниципального образования. Право депутатского запроса — действенное средство контроля представительного органа муниципального образования за исполнением местной администрацией решений, принятых депутатской коллегией. Это особенно важно в контексте решения задачи повышения роли представительных органов муниципальных образований как ведущих, главных организационных структур в системе органов местного самоуправления. Анализируется современное состояние правового регулирования депутатского запроса и обосновываются предложения, направленные на его совершенствование. Речь идет об определении понятия, содержания, круга адресатов запроса, процедуры рассмотрения запроса и ответа на него, о содержании правовой реакции представительного органа на ответ должностного лица, которому направлен запрос, о результатах рассмотрения этого ответа. Автор отмечает особую востребованность института депутатского запроса в отношении муниципальных районов и крупных городских округов. Отсутствие права запроса депутатов ослабляет демократические начала деятельности представительных органов муниципальных образований и отрицательным образом сказывается на их контрольной деятельности. Предлагается законодательно урегулировать на федеральном уровне право депутатского запроса депутатов представительных органов муниципальных образований.

Ключевые слова: представительный орган муниципального образования, депутатский запрос, контроль за местной администрацией, эффективность решения муниципалитета, гласность.

Inquiry of the Deputy of the Municipal Representative Body: Legal Regulation and Practice

V. I. VASILIEV, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation
The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: const@izak.ru

The article is devoted to an important component of the legal status of a deputy of a municipal representative body. The right of deputy inquiry is an effective mean of control by the representative body of the municipality for the execution of decisions taken by the representative body. This takes on key significance to enhance the role of representative bodies of municipalities as leading and major organizational structures in the system of a local government. The author of the article analyses the modern state of legal regulation of deputy inquiry and substantiates proposals aimed at its improvement. The question is about the definition, the content, the circle of addressees of the inquiry, the procedure of inquiry and replying to it, the content of the legal reactions of the representative body of the answer of the official to whom a request is directed, and on results of consideration of this response. The article proposes to regulate the right of deputy inquiry at the federal level.

Keywords: local self-government, representative body of municipality, deputy inquiry, the control for local administration, the effectiveness of a municipality, publicity.

DOI: 10.12737/article_58e39ece7b8fb4.47740052

Тема статьи представляется актуальной в контексте решения назревшей проблемы повышения роли и значения представительных органов муниципальных образований, которые сегодня оказались совсем не на том месте, которое им отведено в системе органов местной власти Конституцией РФ, законодательством — федеральным и региональным — о местном самоуправлении и уставами, а также другими правовыми актами многих муниципальных образований. Формально представительные органы выполняют нормотворческие, планово-прогностические и контрольные функции, принимают бюджеты, программы и планы, другие важнейшие решения, но за всем этим стоит местная администрация, которая готовит проекты решений дум, советов, собраний депутатов, заседающих в лучшем случае один день в месяц, а как правило, — один день в два-три месяца, чтобы одобрить разработанные администрацией проекты документов. О представительной демократии при таких условиях говорить не приходится, хотя ее реальное развитие является принципиальным для превращения нынешнего местного административного управления в самоуправление.

Революционный лозунг большевиков «Вся власть Советам!», вновь прозвучавший в начале перестройки и означавший освобождение депутатских коллегий от плотной опеки партийного и государственного аппарата, остается актуальным для местного уровня представительной системы всего государства, утверждения ведущей роли дум, советов, собраний депутатов в решении вопросов, жизненно важных для городов, поселков, сел и других населенных территорий.

Речь идет именно о реальном решении проблем местной жизни,

т. е. об определении направлений ее улучшения с помощью правовых актов, выполняемых как добровольно, так и с применением средств государственного принуждения. И здесь представительные органы местного самоуправления не могут быть заменены никакими общественными формированиями, сами по себе полезными и необходимыми, но не обладающими правовыми средствами осуществления своих рекомендаций и предложений. Развертывающаяся сейчас широкая кампания по созданию на муниципальном уровне общественных палат, общественных советов, группировке органов территориального общественного самоуправления и их объединению в региональные и даже федеральные структуры ни в коем случае не может привести к замене конституционного института местного самоуправления, ведущую роль в котором призваны занять представительные органы, институализирующие территориальные местные сообщества и являющиеся ведущей формой самоорганизации этих сообществ на основе всеобщих выборов.

На первое место здесь выходит фигура депутата — главного действующего лица муниципальной представительной демократии. Именно депутаты коллегиально выражают волю всего населения данной территории, действуют от имени и по поручению жителей этой территории, выполняя их наказания и другие поручения, выявляя их нужды и потребности и добиваясь их реализации. Для этого у депутатов есть или по крайней мере должны быть соответствующие полномочия.

Проблема правового статуса депутата представительного органа муниципального образования достаточно сложна и многогранна. Она заслуживает всестороннего и объемного анализа. В настоящей ста-

тье рассматривается лишь один, но весьма значимый элемент правового статуса депутата — право запроса депутата.

В перестроечные годы в научной литературе о праве запроса депутата говорилось довольно подробно¹, и это оправданно, поскольку право запроса депутата было и остается сильным юридическим и организационным средством в руках депутатов, которое они могут использовать, добиваясь достижения значимых для избирателей целей.

Правовое регулирование права запроса депутатов в нашем советском и постсоветском государстве имеет свою историю. Еще в Конституции СССР 1936 г. была норма о запросах депутатов Верховного Совета СССР. Согласно ей Правительство СССР или Народный комиссар СССР, к которым обращен запрос депутата Верховного Совета СССР, обязывались не более чем в трехдневный срок дать устный или письменный ответ в соответствующей палате Верховного Совета СССР. Это право тогда было декоративным и совершенно безопасным для Правительства, поскольку любая инициатива депутатов Верховного Совета СССР контролировалась и согласовывалась с руководителями Президиума Верховного Совета СССР и аппаратом ЦК КПСС.

Аналогичное право запроса депутатов Верховных советов Союзных и автономных республик существовало в их конституциях. Однако ни конституционными нормами, ни действовавшими в то время положениями о местных Советах право запроса депутатов местных Советов не регулировалось.

В 1972 г. появился общесоюзный Закон «О статусе депутатов Советов, депутатов трудящихся в СССР», который определял правовое положе-

ние депутатов всех уровней государственной власти, в том числе депутатов местных Советов. В нем официально признавалось право запроса депутатов местных Советов. Об этом праве говорилось и в законах союзных и автономных республик о местных Советах. Новый Основной закон СССР 1977 г. поднял право депутатского запроса на конституционный уровень. В Конституции появилась глава «Народный депутат», исходным материалом для которой стал упомянутый Закон о статусе депутатов. Из 35 статей этого Закона 12 статей, в том числе статьи о праве запроса депутатов, полностью или частично вошли в Конституцию². Она уточнила редакцию некоторых статей Закона и в 1978 г. его текст был приведен в соответствие с конституционными положениями, получив новое название, — «Закон о статусе народных депутатов в СССР».

Применение конституционных установлений о праве депутатского запроса было крайне редким в Верховном Совете СССР и Верховных советах союзных и автономных республик. Значительно чаще это право использовалось депутатами местных Советов. Согласно официальной статистике число запросов депутатов местных Советов, внесенных на сессиях местных Советов в 1973—1975 гг., составило 114 959, в 1975—1977 гг. — 136 775³. Это не много, учитывая большое в то время число депутатов местных Советов. Получается, что примерно 3—4% депутатов воспользовались правом запроса на сессиях, созывавшихся в течение года, причем основное число запросов приходилось на сельские и поселковые Советы. Надо учесть к тому же, что в число запросов «для улучшения статистики» включались и вопросы депутатов к докладчикам

¹ См.: Практика использования депутатского запроса. Проблемы партийного и государственного строительства. М., 1986; Слива А. Я. Депутатский запрос. М., 1988.

² См.: Комментарий к Закону о статусе народных депутатов в СССР. М., 1983. С. 12.

³ См.: Некоторые вопросы организационной работы местных Советов депутатов трудящихся (статистический сборник). М., 1977.

на сессиях, и предложения депутатов по разным поводам, и т. д. И все же следует признать, что законодательное регулирование права депутатского запроса, тем более на конституционном уровне, не могло не повлиять позитивным образом на деятельность местных органов государственной власти.

Понятно, что расширение поля деятельности представительных органов, установление их ведущей роли в решении государственных и муниципальных дел путем использования демократических способов и форм работы прямым образом зависит от принципиальной позиции депутатов, их готовности вести борьбу за улучшение жизни горожан и сельчан. Но им, разумеется, необходимы для этого правовые средства, законодательное подспорье. И здесь надо сказать, что современные правовые возможности депутата выглядят не лучшим образом. Это касается и права депутатского запроса, которому в литературе не уделяется должного внимания. Если в начале 2000-х гг., когда еще не были забыты перестроечные идеи и тенденции, о праве депутатского запроса как о способе осуществления муниципальной представительной демократии и средстве организационного обеспечения интересов избирателей в литературе, в том числе учебной, говорилось более или менее подробно⁴, то затем о нем стали постепенно забывать, лишь упоминая его в числе других возможностей⁵.

В Конституции РФ нет раздела о статусе депутата представитель-

ного органа, да его и не может быть, поскольку на федеральном и региональном уровне представительные органы являются органами государственной власти, а на местном уровне — органами самоуправления. И в их правовом статусе есть свои существенные особенности, хотя и те и другие составляют органические части единой системы народного представительства государства с республиканской формой правления.

Регулирование права депутатского запроса в палатах Федерального Собрания «опущено» на уровень обычного законодательства. В Регламенте Государственной Думы речь идет о двух видах запроса — парламентском и депутатском. Парламентский запрос — это запрос всей Думы к Председателю Правительства РФ, членам Правительства РФ, руководителям других органов государственной власти Российской Федерации, а также руководителям органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. В особых случаях запрос может быть направлен фракцией, комитетом или комиссией Государственной Думы. Должностное лицо, получившее запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании палаты) или письменной форме не позднее, чем через 15 дней со дня получения запроса или в иной, установленный Думой, срок. Письменный ответ оглашается председательствующим на заседании палаты. Если ответ признан палатой неудовлетворительным, Дума вправе принять решение о повторном направлении парламентского запроса.

Депутату Государственной Думы тоже предоставляется право направить запрос тем же адресатам, но этот запрос направляется депутатом самостоятельно и не требует оглашения на заседании Думы. Регламент не предусматривает и какую-либо реакцию Думы на полученный депутатом ответ. Таким образом, палата отстраняется от участия в про-

⁴ См., например: *Выдрин И. В., Кокотов А. И.* Муниципальное право России. М., 2001. С. 189—190.

⁵ См.: *Муниципальное право* / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2005. С. 617; *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2008. С. 332; *Овчинников И. И., Писарев А. И.* Муниципальное право России. М., 2007. С. 324; *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. М., 2014. С. 226.

цедуре реализации индивидуально-го права запроса депутата.

Между тем отличие права запроса депутата от других его прав заключается как раз в том, чтобы вовлечь в рассмотрение поставленной им в запросе проблемы своих коллег, коллективно ее обсудить и принять решение. Однако специфика депутатского запроса в Государственной Думе имеет свои основания. Современная Государственная Дума — особый орган государственной власти, в котором представлены разные политические группировки. Политическая позиция депутата играет в нем немаловажную роль. И право депутатского запроса может быть использовано для межфракционной борьбы, заведомо неоправданных политических дискуссий. Хотя споры в парламенте — неременная составляющая его работы, политические склоки, словесные сражения ради самих этих сражений могут только затруднять и замедлять деловой законотворческий процесс. Поэтому и признано нецелесообразным выносить запросы депутатов на обсуждение всего состава палаты.

Иное дело — парламентский запрос. В нем выражены единое мнение и общая воля депутатов. Эта воля способствует выяснению истины с помощью применения особой процедуры взаимоотношений органов государственной власти из разных ее ответвлений — законодательной, исполнительной, судебной. Правда, позитивные результаты применения такой процедуры могут быть достигнуты, если строго соблюдается конституционный принцип разделения властей. Увы, осуществление этого принципа далеко от идеала. В частности и в особенности поэтому до сих пор у нас не было парламентских запросов к председателю Совета министров (Правительство). То же самое происходит и на региональном уровне.

Касательно муниципального уровня надо иметь в виду, что местное самоуправление по природе своей

не имеет политического характера, на этом уровне не решаются вопросы высокой политики. Органы муниципальной власти «приземлены» и занимаются делами, прежде всего связанными с непосредственным жизнеобеспечением населения, хотя в определенной мере они занимаются и государственными делами. Результаты решения вопросов местного значения, как правило, не выходят за границы территории данного муниципального образования. То, с чем депутат приходит на заседание местной Думы, рождено жизненными обстоятельствами его избирателей. Поэтому и запросы на заседаниях Думы обычно лишены каких-либо политических предпочтений и имеют главную цель — решить вопросы, насущные для жителей города, поселка, села. При этом они не могут, разумеется, противоречить закону, общей политике государства. Поэтому в принципе депутаты должны быть обеспечены свободой выступления с запросом и внесением его на рассмотрение коллег — всех депутатов, открыто, гласно, по-деловому и с определением результатов этого рассмотрения. И тогда депутат сможет выполнить свою роль — выражать волю избирателей и претворять ее в жизнь.

В связи с этим вряд ли можно признать оптимальным урегулирование права запроса депутата Думы городского округа г. Воронежа, которое фактически копирует регулирование права запроса депутата Государственной Думы. Регламент городской Думы г. Воронежа делит запрос местного депутата (группы депутатов) на два вида: запрос, направленный депутатом должностному лицу самостоятельно, не предусматривающий оглашения ни запроса, ни ответа на него на заседании Думы, и запрос, превращаемый Думой в таковой по просьбе депутатов (группы депутатов) путем принятия решения, подготовленного депутатами. Письменный ответ на этот запрос оглашается на заседании Думы, хо-

тя никаких последствий оглашения ответа — обсуждения его, признания приемлемым или нет, порядка дальнейших действий регламентом не предусмотрено.

В этом случае запрос как требование депутата к конкретному должностному лицу дать на заседании представительного органа официальное объяснение или изложить позицию по вопросу, связанному с выполнением функций данного должностного лица, лишается смысла.

Право депутатского запроса — это преимущественно индивидуальное право депутата. И даже если депутаты договариваются выступить с запросом группой, это не лишает депутата права при других обстоятельствах внести запрос лично.

Главная особенность права депутатского запроса состоит, как уже подчеркивалось, в том, что депутат подключает к процессу рассмотрения запроса весь представительный орган. Разумеется, Дума, Совет, собрание депутатов и т. д. входят в этот процесс не автоматически — они могут согласиться или не согласиться с коллегой, выступить или не выступить «единым строем» с требованием к должностному лицу дать ответ на запрос. Но если Дума, Совет, собрание депутатов сочтут запрос депутата правомерным и достойным общего внимания, запрос одного депутата фактически становится запросом самого представительного органа. И потому вряд ли оправданно деление запросов депутатов на запросы всей Думы и запросы самого депутата как индивида.

Трактовка запроса депутата в регламенте Воронежской городской Думы — редкий случай правового регулирования права депутатского запроса на муниципальном уровне. Но подмена запроса вопросом депутата или его обращением на заседаниях представительных органов — довольно распространенное явление, ограничивающее возможность депутатов влиять на решение представительным органом вопросов местной

жизни, на выполнение принимаемых этими органами правовых актов.

Отклоненный коллегами запрос депутата становится не запросом, а вопросом, который депутат вправе задать как на заседании Думы докладчику или содокладчику, так и вне заседания Думы любому должностному лицу в пределах компетенции органов муниципального образования. Вопрос депутата связан с правом депутата участвовать в обсуждении проблем на заседании и его правом на информацию. Вопрос не следует путать с запросом, предусматривающим особую процедуру рассмотрения.

Процедура внесения и рассмотрения запросов депутатов представительных органов муниципальных образований регулируется главным образом нормативными актами органов местного самоуправления — уставами муниципальных образований и регламентами представительных органов местного самоуправления. Отсюда — разнообразие подходов к определению самого понятия запроса, порядку его внесения и рассмотрения. Здесь нередки ошибки и неточности, часто связанные со снижением значимости этого важнейшего элемента правового статуса депутата, сведением его применения к получению информации, нужной депутату для работы в избирательных округах. Вот характерный пример. В регламенте Совета депутатов Одинцовского муниципального района Московской области (как и в регламентах других представительных органов муниципальных районов этой области) записано: депутат Совета депутатов на заседании Совета вправе обратиться с депутатским запросом к органам и должностным лицам государственных и муниципальных органов власти, оформив его в письменной форме на депутатском бланке. Что означает этот запрос, каковы его последствия и, главное, какова роль Совета в процедуре рассмотрения запроса? В регламенте об этом нет ни слова. Адресат за-

проса, следовательно, может реагировать на него как угодно. Дать ответ на него он должен, но этот ответ может быть просто отпиской, поскольку никакой ответственности за нее ни перед Советом, ни перед депутатом не предусмотрено. Главная «гарантия» получения ответа — депутатский бланк, на котором должен быть изложен запрос. Остальное — как получится. Это типичный пример приниженной оценки значения депутатского запроса.

В уставах муниципальных образований и регламентах их представительных органов можно встретить случаи прямого ограничения права депутатского запроса, когда само по себе оно признается, но при этом его использование затруднено процедурами предварительного рассмотрения внесенного запроса постоянными комиссиями представительного органа или специально создаваемыми для этого временными рабочими группами. Действуют и другие меры, лимитирующие, сужающие рамки права запроса депутата. Самое же печальное заключается в отсутствии права запроса депутатов в актах значительного числа муниципальных образований. Почти в половине уставов муниципальных образований и регламентов их представительных органов нет даже упоминания об этой составляющей правового статуса депутата. В какой-то мере такое положение может быть оправдано для сельских и городских поселений, где всё на виду и все жители непосредственно видят и знают проблемы своего села, поселка, городка. Но такая ситуация вряд ли приемлема для районов и городов (особенно крупных), где жизнь достаточно сложна и отсутствие у депутата права запроса выводит его из системы активного контроля за происходящим в данном муниципальном образовании, лишает мощного средства воздействия на управленческие структуры. О праве депутатского запроса нет ни слова в уставах городских округов городов Саратова,

Ростова-на-Дону, некоторых других крупных муниципальных образований и, соответственно, в регламентах их представительных органов. Это обедняет демократические начала деятельности этих органов, их депутатов и, конечно, не может не сказываться отрицательным образом на их контрольную деятельность.

Очевидно, что право депутатского запроса должно быть обязательно закреплено за депутатами муниципальных представительных органов. Но дело не просто в упоминании об этом праве в нормативных правовых актах. Чтобы оно было гарантировано с юридической стороны, требуется ясное определение не только понятия этого права, но и его процессуальных составляющих.

Нельзя, как это нередко бывает, ограничиться указанием в уставе муниципального образования или в регламенте его представительного органа на то, что депутат имеет право запроса к исполнительным органам или их должностным лицам. На практике это приводит депутата к пониманию права запроса как возможности спрашивать у чиновника нужные сведения. Право запроса — это не просьба, а *официальное требование* предоставить необходимую информацию, в ответ на которое нельзя отделаться отпиской. При этом депутат не обязан согласовывать внесение запроса с председателем Думы. Если депутат решил внести запрос, он во избежание недоразумений указывает в своем обращении к председательствующему на заседании Думы, что речь идет именно о запросе, а не о простом вопросе или предложении выступить в прениях. С запросом депутат может выступить на заседании Думы сам, или его запрос, представленный в письменном виде, оглашается председательствующим. Обычно запрос депутата рассматривается в конце заседания Думы, но поскольку он не обязательно связан с повесткой дня, его можно рассмотреть в начале заседания или в сере-

дине его после завершения рассмотрения очередного вопроса повестки дня. Председательствующий не вправе отклонить запрос без оглашения его перед всеми депутатами. В этом состоит одна из особенностей права на запрос. Иное дело, если депутаты, рассмотрев суть запроса, не считают нужным принять его «к своему производству», тогда запрос теряет правовой статус и превращается в обычный вопрос, с которым он обращается уже не от лица Думы.

Раскрывая содержание права запроса, следует точно определить возможного адресата запроса, содержание запроса, срок ответа на него, меру участия представительного органа в реализации запроса, его открытость, публичность, возможные правовые последствия. Все это сейчас в разных муниципальных образованиях определяется далеко не одинаково, что, естественно, приводит к разной эффективности запроса.

Что касается адресата запроса, то им не всегда оказывается конкретное должностное лицо. Бывает так: в уставе или регламенте речь идет о возможности обращения к органу или организации, что вряд ли приемлемо — запрос связан с персональной ответственностью должностного лица, который должен «разрулить» ситуацию, послужившую причиной выступления депутата с запросом. Поэтому в запросе должна быть указана фамилия человека, занимающего тот или иной пост в соответствующих органах.

Уровень этих органов на практике в актах муниципалитетов определяется по-разному. В уставе г. Красноярска записано, что запрос может быть направлен главе города, его заместителю, руководителю органа администрации города, начальнику отдела внутренних дел города, руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории города. В регламенте Курской городской Думы говорится, что запрос направляется руководи-

телям органов государственной власти и городского самоуправления, прокурору города, руководителям предприятий, учреждений, организаций, независимо от их форм собственности, руководителям общественных организаций. Регламент Новосибирской городской Думы прибавляет к адресатам запроса органы политических партий, расположенные на территории города.

В ряде случаев уставы и регламенты ограничивают право обратиться с запросом только к главе данного муниципального образования и руководителям администрации и подразделений этой администрации, руководителям муниципальных предприятий, организаций и учреждений. Особый случай предусмотрен регламентом г. Краснодара: депутат может обратиться с запросом в органы местного самоуправления, муниципальные организации, к их должностным лицам, а также к органам государственной власти Краснодарского края. Федеральные органы, их органы, расположенные на территории города, не входят в число адресатов депутатского запроса.

Ограничения, как и расширения адресатов депутатского запроса, должны иметь объективные основания. Вряд ли верно включение в их число органов политических партий. Ведь результатом рассмотрения запроса муниципалитетом нередко является властное требование, выраженное в решении представительного органа, которое не может быть предъявлено ни политической партии, ни другой общественной организации, поскольку они находятся вне системы прямых муниципально-властных отношений. В то же время сужение адресатов депутатских запросов до муниципальных органов и организаций тоже нелогично. Не следует забывать, что действующие на территории муниципального образования государственные органы и организации затрагивают сферу деятельности муниципалитетов —

это связано и со строительством, и с владением землей, и с благоустройством, и с экологической обстановкой и т. д. Поэтому депутатский запрос вполне может быть оправдан, если направлен руководителю государственного органа или организации, причем руководителям не только региональных, но и федеральных органов. То же самое можно сказать в отношении руководителей предприятий и организаций частного сектора, деятельность которых нередко связана с социальной сферой, с вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а значит, не может находиться вне орбиты внимания муниципалитета и его депутатов.

Что касается содержания депутатских запросов, то оно тоже далеко не одинаково определяется в уставах и регламентах. В ряде случаев, например в регламенте Курского городского собрания, указывается, что запросы касаются нарушения Конституции РФ и иных нормативных актов Российской Федерации и области, устава г. Курска либо затрагивают иные вопросы, имеющие общественное значение. В регламенте Совета г. Новосибирска определено, что запрос вносится по вопросам местного значения. Регламент Совета г. Красноярска устанавливает, что запрос вносится по вопросам, связанным с депутатской деятельностью и т. д.

Очевидно, что такая форма депутатской деятельности, как депутатский запрос, не может использоваться по незначительным поводам. Депутат для решения вопросов, имеющих относительно частное значение, может использовать другие организационно-правовые формы: обратиться с предложением, вопросом к должностному лицу, выступить на заседании представительного органа, постоянной комиссии, на личном приеме у руководителя администрации, предприятия, организации и др. Запрос в принципе должен затрагивать какую-то весомую

проблему. Запрос обычно относят к способам контроля за выполнением решений, принимаемых представительным органом. Это так, и значительное число запросов касается того, что намечено к реализации. Запросы нередко рождаются в процессе работы депутатов с избирателями и в ряде случаев могут инициировать подготовку нового решения представительного органа. Вряд ли правильно связывать содержание запроса с нарушением Конституции РФ или других законов. Контроль за соблюдением законов не входит в функции органов местного самоуправления, если иное специально не предусмотрено законодательством по отношению к конкретным актам. Мера возможного при всех условиях не должна быть нарушена.

Запросы обычно вносятся в связи с невыполнением решений представительного органа исполнительными органами, срывом сроков строительства жилья, школ, детских садов, переселением людей из аварийных и ветхих жилых домов, существенными недостатками в работе общественного транспорта, предприятий торговли и т. д. При этом надо иметь в виду, что запросы не могут выходить за рамки полномочий представительного органа и компетенции должностных лиц, к которым они обращены.

Запросы депутатов не следует рассматривать как чрезвычайную меру в работе представительного органа. В то же время депутат прибегает к этому средству воздействия на соответствующих должностных лиц, используя другие индивидуальные способы выправления негативной ситуации, которые не дали результата.

Постоянно общаясь с избирателями, депутат лучше знает о ситуации в его избирательном округе и не только в нем. Он осведомлен и об общих проблемах муниципального образования, и о виновниках негативных обстоятельств, а подчас и о злоупотреблениях должностных лиц.

В условиях существующей коррупции, безусловно, общественное значение могут иметь публичные запросы депутата на заседании представительного органа о сверхдоходах чиновников.

Разумеется, если у депутата есть прямые доказательства незаконного использования средств, принадлежащих муниципалитету, он может сообщить об этом напрямую правоохранительным органам. Но иногда требуются именно публичная огласка на заседании коллегии депутатов и требование всего представительного органа к правоохранительным органам разобраться в ситуации. Кроме того, в руках у депутатов есть средство прямого реагирования на коррупционные проявления и злоупотребление должностными лицами своими полномочиями. В уставах многих муниципальных образований предусмотрено право представительного органа выразить недоверие должностному лицу, использование которого обычно влечет снятие его с должности. По данным Министерства труда РФ, за период с 2012 по 2015 г. уволено из государственных и муниципальных органов более 1,2 тыс. чиновников за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении и об урегулировании конфликтов интересов и невыполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции⁶. Среди уволенных почти не было тех, кого отстранили от должности в связи с внесением и рассмотрением запросов депутатов на заседаниях представительных органов. Включение запросов депутатов в арсенал средств борьбы с коррупцией, безусловно, помогло бы искоренению этого негативного явления.

Именно в связи с общественным значением депутатского запроса представительный орган муниципального образования «принимает запрос к своему производству».

Причем определяют его общественное значение сами депутаты большинством голосов. Если представительный орган официально признает запрос таковым, начинают действовать определенные регламентарные правила. Запрос вносится в повестку дня в качестве самостоятельного вопроса. Рассмотрение запроса предполагает его обсуждение. Причем депутаты могут вносить предложения, направленные на уточнение его содержания, улучшение его редакции и т. д. В итоге, как это предусматривается, например, в регламенте Красноярского городского Совета, запрос должен содержать «требование дать письменное объяснение об определенных обстоятельствах и сообщить о мерах, которые принимаются должностным лицом, к которому обращен запрос, в связи с этими обстоятельствами». Требование должно быть доказательным, а содержащаяся в нем критика аргументирована. Без этого запрос звучит как обычный вопрос, приглушается и стирается его властный характер⁷.

Постановление представительного органа о принятии запроса депутата к своему производству и сам запрос направляются адресату запроса с указанием срока ответа на него. Обычно на ответ дается 10—15 дней. Ответ должен быть представлен в письменной форме, подписан должностным лицом, к которому он обращен. Получив ответ, председатель Думы доводит его до сведения всех депутатов, включая инициатора запроса. Ответ рассматривается на очередном заседании представительного органа, где должен присутствовать адресат запроса. Нельзя признать обоснованной норму регламента Торжокской городской Думы, согласно которой «по предложению автора депутатского запроса, лицо, подписавшее ответ, может быть приглашено на заседание Думы». Вся процедура прохождения запроса с момента его признания та-

⁶ См.: Информационный бюллетень местного самоуправления. 2016. № 24. 30 авг.

⁷ См.: *Слива А. Я.* Указ. соч. С. 33.

ковым Думой находится в руках самой Думы. Представительный орган должен рассмотреть, обсудить полученный ответ и заслушать в ходе дебатов должностное лицо, к которому был обращен запрос.

Неправильно, как это сделали в некоторых уставах и регламентах, ограничиться получением ответа и принять его к сведению. Снова подчеркнем: смысл запроса не просто в получении информации, а в практическом результате, в изменении ситуации в лучшую сторону, в искоренении недостатков. Поэтому по результатам обсуждения ответа на запрос Дума принимает решение, признавая ответ удовлетворительным или неудовлетворительным. Причем во втором случае в решении могут быть определены меры, которые должны быть приняты адресатом запроса, чтобы позитивно решить проблему. Более того, если по ходу обсуждения становится ясным неспособность должностного лица справиться с ситуацией, ему может быть выражено недоверие.

Чрезвычайно важна открытость, публичность процедуры запроса депутата. В связи с этим нельзя не отметить позитивный смысл нормы регламента Вологодской городской Думы, которая обязывает председателя Думы обеспечить обязательное опубликование в средствах массовой информации текста ответа на депутатский запрос, а также реше-

ния городской Думы, принятого по результатам рассмотрения запроса. Это придает необходимую весомость депутатскому запросу и делает заметной в глазах избирателей фигуру депутата как главного действующего лица муниципальной представительной демократии.

В завершение еще раз отметим пестроту регулирования как на муниципальном, так и не региональном уровне права запроса депутата, которую никак нельзя объяснить местными условиями и обстоятельствами. Тем более не находит объяснения полное отсутствие регулирования этого чрезвычайно важного элемента правового статуса депутата представительного органа муниципального образования в нормативных актах многих муниципалитетов. Это приводит к выводу о необходимости определения значения и способов реализации права депутатского запроса на федеральном уровне. Нельзя не видеть, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основное внимание законодателя сосредоточено на ограничениях и запретах, касающихся депутатской деятельности, правам депутатов уделено слишком мало внимания. Лучше, если бы было наоборот. Это отвечало бы задачам коренного повышения роли местного самоуправления, расширения его связей с населением.

Библиографический список

- Выдрин И. В., Кокотов А. И. Муниципальное право России. М., 2001.
Информационный бюллетень местного самоуправления. 2016. № 24. 30 авг.
Комментарий к Закону о статусе народных депутатов в СССР. М., 1983.
Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2008.
Муниципальное право / под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2005.
Некоторые вопросы организационной работы местных Советов депутатов трудящихся (статистический сборник). М., 1977.
Овчинников И. И., Писарев А. И. Муниципальное право России. М., 2007.
Практика использования депутатского запроса. Проблемы партийного и государственного строительства. М., 1986.
Слива А. Я. Депутатский запрос. М., 1988.
Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 2014.