

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ЧАС КАК СРЕДСТВО ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ

И. Масалиев – депутат ЖК КР, руководитель фракции коммунистов,

А. Салянова – канд. юр. наук, зав. отделом комитета по конституционному законодательству государственного устройства законности и правам человека ЖК

Рассматривается правовой анализ одной из форм парламентского контроля – вопросы депутатов. Дается сравнительный анализ отечественной парламентской практики с особенностями правительственного часа зарубежных парламентов.

Ключевые слова: форма парламентского контроля; правительственный день; правительственный час.

Вопросы – это наиболее часто применяемая форма парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти. Они представляют

собой обращения депутатов к членам правительства с целью получения информации или кратких комментариев по какой-нибудь проблеме.

В президентской республике такая форма контроля, как правило, не используется [1–4].

Почему вопросы относятся к формам контроля? Казалось бы, депутат спросил, ему ответили – вот и весь контроль. Однако это далеко не так, потому что таким способом депутаты воздействуют на правительственную политику. Интерес депутатов к той или иной проблеме, а особенно если она носит системный и массовый характер, заставляет министров задуматься и если нужно корректировать свое поведение.

Действующее законодательство не запрещает задавать вопросы членам правительства на любом заседании парламента. Вместе с тем для того, чтобы не ограничивать депутатов повесткой дня и дать возможность задавать вопросы на любую тему и в целом упорядочить работу с вопросами в практике любого парламента предусматривается специальное время для вопросов. Регламенты, а иногда даже конституции предусматривают это время. Так, часть вторая ст. 48 Конституции Франции устанавливает: одно заседание в неделю резервируется в приоритетном порядке для вопросов членов парламента и ответов правительства.

Специальное время для ответов членов правительства на вопросы депутатов обычно называется “правительственным днем” либо “правительственным часом”. Иногда правительственный час может плавно переходить в правительственный день, правительственный день в правительственную неделю. В некоторых же странах эта процедура четко регламентирована. Если время, отведенное на правительственный час, истекает, значит, все оставшиеся депутаты задают вопросы на следующем правительственном дне.

Цель вопроса – получить информацию. Никаких прений (за редким исключением, например, Национального собрания парламента Франции), никакой политической санкции в отношении министров в связи с их ответами быть не может. Кстати, этими двумя особенностями в зарубежной парламентской практике вопросы отличаются от запросов (интерпелляций). Может задаваться далеко не всякий вопрос. Спикер палаты канадского парламента может снять “недопустимый” вопрос (требование секретной информации или уже доступной информации).

Согласно Регламенту парламента Молдовы депутаты не могут обращаться с вопросами к Президенту, судебной власти, органам местного самоуправления, а также с вопросами:

а) личного характера,

б) преследующими исключительно цель получения юридической консультации,

в) касающихся деятельности лиц, не занимающих государственные должности члена правительства или руководителя государственного органа.

Парламентские вопросы могут носить различный характер – от чисто информационных до откровенно антиправительственных. Вопросы должны быть краткими, точными и не содержащими каких-либо обвинений. Они не должны касаться конкретных судебных дел, находящихся в процессе рассмотрения. В палате общин британского парламента спикер сам решает “допустим” вопрос или “недопустим”. Недопустимыми, в частности, являются вопросы, касающиеся частнопредпринимательской деятельности, вопросы, касающиеся слишком серьезной политики. Спикер также может отказаться принять любой вопрос, который составлен слишком туманно или “тривиально”.

Они предоставляются, как правило, за несколько дней, регистрируются в специальном реестре, а в некоторых парламентах список вопросов печатается и доводится до сведения всех членов палаты и министров, которым предстоит отвечать.

Обычно вопросы задаются один раз в неделю, иногда чаще.

Так, в Англии, Италии, Канаде каждое заседание парламента (нижней палаты) начинается с “часа вопросов”. В итальянском сенате – одно заседание в неделю для вопросов, в канадском парламенте “часу вопросов” отводится до 40 минут. В Финляндии пленарные заседания по вторникам и пятницам, “час вопросов” – по четвергам.

В палате общин Великобритании чтобы получить письменный ответ, вопрос подается за 7 дней, чтобы задать устный вопрос и получить на него ответ, нужно уведомить об этом вопросе за 2 дня.

Министры могут отказаться отвечать на вопросы депутатов, но с мотивировкой. Исключением является практика вопросов во Франции – министр **обязан** ответить на вопрос.

В нижней палате (Национальном совете) Австрии депутат не вправе ставить устные вопросы правительству более 4 раз в месяц. В итальянском и молдавском парламенте не может быть рассмотрено более 2 вопросов от одного депутата. Самым демократическим в этом плане является канадский парламент – ежедневно депутат вправе задать три вопроса.

В Государственной Думе каждую пятницу проводится правительственный час. При этом приглашается не более двух министров. В Молдове “правительственный час” проводится в последний час работы по четвергам.

Наиболее четко проведена граница между устными и письменными вопросами согласно Регламенту Национального собрания Франции. Каждый депутат, желающий задать устный вопрос, передает его текст Председателю собрания, который уведомляет о нем Правительство.

К формированию списка вопросов прямое отношение имеет Совещание председателей. Оно может принять решение о соединении сходных или взаимосвязанных вопросов или исключить из списка устный вопрос по предмету, который уже обсуждался после предыдущей проверки (проверка осуществляется Совещанием ежемесячно).

При вопросах с дебатами после ответа на основной вопрос председатель предоставляет слово всем записавшимся ораторам. Автор вопроса имеет право на приоритетное выступление.

Парламентской практике Франции известны и вопросы по текущим событиям. Отвечает либо Премьер-министр, либо по его поручению один из членов правительства. Вопросы по текущим событиям представляются в канцелярию Председателя не позднее, чем за 2 часа до заседания Совещания председателей.

Совещание председателей в зависимости от актуальности вопроса включает их в повестку дня ближайшего заседания, отведенного для устных вопросов.

Список по текущим вопросам не составляется.

Любой письменный вопрос, на который не получен письменный ответ в месячный срок, преобразуется в устный вопрос, если этого требует автор.

Согласно Регламенту Жогорку Кенеша, правительственный день может проводиться:

↳ по необходимости или

↳ по требованию депутатской фракции

один раз в месяц. Иначе говоря, все, за исключением депутатской фракции, могут инициировать вопросы, если в этом есть необходимость. Депутатская же фракция – без необходимости. Разумеется, абсурдность этой нормы объясняется исключительно техническими недоработками.

Следует также отметить, что согласно фактическому изложению правовой нормы, если никто не сочтет, что проведение правительственного дня необходимо и не будет требования

депутатской фракции, то даже возможность проведения правительственного дня один раз в месяц можно поставить под большое сомнение. И вообще установление такой большой периодичности проведения этого мероприятия сводит на нет достаточно эффективный инструмент парламентского контроля.

Проведение “правительственного дня” вместо “часа” не снимает проблему. Поскольку по этой логике можно проводить и “правительственный месяц” один раз в году. Однако такой экспромт, вряд ли, можно было бы назвать удачным, поскольку вопросы теряют актуальность, и вообще эта процедура была бы лишена всякого смысла.

Согласно части первой ст. 24 Регламента правительственный день проводится для ответов на вопросы депутатов. Тогда, причем тут представитель фракции, о котором говорится в части 4 этой же статьи, его дополнительное право задать устный вопрос и выступить по его существу. О депутате же ничего не говорится. Опять-таки не нужно пытаться понять эту норму. Все гораздо проще. Это издержки техники написания законов. Согласно указанной статье копия повестки дня должна быть направлена в Правительство не позднее 2 дней со дня принятия повестки дня. Эта процедура представляется излишней. Вполне достаточно нормы, обязывающей направлять решение по этому вопросу за 3 дня до проведения “правительственного дня”. Далее, эта же статья устанавливает: “Лица, приглашенные на “правительственный день”, обязаны явиться на заседание Жогорку Кенеша в день, указанный в повестке дня”. Но ведь и так понятно, что приглашенные не явятся в иной день, чем указано в повестке.

Регламент также закрепляет возможность принятия решения по итогам данной процедуры. И нужно отметить, что это является исключительной особенностью отечественной практики проведения правительственного дня.

Регламент также не разграничивает письменные и устные вопросы.

Таким образом, анализ заложенной Регламентом процедуры позволяет сделать вывод о том, что она не способна обеспечить нормальный порядок проведения “правительственного дня”. Она противоречива, фрагментарна и бессистемна. Наглядными подтверждениями такого вывода являются сами “правительственные дни”, проводимые в Жогорку Кенеше.

Так, уже тема “правительственного дня”, проведенного 25 января 2008 г. “*О мерах, прини-*

маемых Правительством по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций”, говорит об иной процедуре. Вначале этого мероприятия были заслушаны информации первого вице-премьер-министра и министра чрезвычайных ситуаций. Далее последовали вопросы депутатов. Затем открылись прения. Завершило эту процедуру принятие постановления, подготовленного 5 комитетами с поправками депутатов.

Таким образом, эта процедура больше была похожа на парламентские слушания. Проведение еженедельной парламентской процедуры как “разное” больше похоже на правительственный час. Однако и она не соответствует элементарным представлениям о правительственном дне.

Для убедительности посмотрим “разное”, состоявшееся 13 марта 2008 года. Тематика не была определена, не говоря уже о самих вопросах, министры не приглашались (в принципе сложившаяся традиция не требует этого) и соответственно вопросы остались без ответов. Это о форме. Теперь о содержании. В течение 30 минут задавались вопросы с целью получения информации, были пожелания и предложения, не требующие ответа, и вносились запросы. Что касается последних, то запрос – это обращение к Правительству по каким-либо важным проблемам для того, чтобы обратить его внимание на эту проблему, добиться ее изучения и принятия мер.

На основе вышеизложенного для институционализации “парламентского часа” можно было бы сделать следующие рекомендации:

☞ Обязательное опубликование вопросов и ответов в официальном источнике, вследствие чего:

1) вопросы и ответы стали бы достоянием общественности. Это еще один источник инфор-

мации для населения о своих представителях (в парламентах зарубежных государств это достаточно распространенная практика);

2) можно было бы рассчитывать на более ответственное и продуманное отношение парламентариев к задаваемым вопросам.

☞ Зарезервирование времени для вопросов за каждой фракцией по пропорциональному принципу (на примере Франции).

☞ Четкое, недвусмысленное и подробное регламентирование процедуры проведения “правительственного часа”, с разграничением устных и письменных вопросов.

Это был анализ, как правило, *безболезненной* формы парламентского контроля. Погрешности технического и институционального характера не дают развиваться и другим очень важным контрольным инструментам, как депутатские запросы, парламентские расследования, бюджетный контроль. В связи с чем представляется крайне важным ревизия законодательных актов, регламентирующих процедуру их осуществления с точки зрения полноты регулирования, комплексности, и, конечно, же, техники написания.

Литература

1. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669 с.
2. Парламентское право России: Уч. пос. / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юристъ, 1999. – 392с.
3. Парламенты мира: Сб. – М.: Интерпакс, 1991.
4. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общей ред. докт. юр. наук О.Н. Булакова. – М.: Эксмо, 2005. – 320 с.