

УДК 342.53

Яцек Залесны,
доктор, Центр политических систем,
Институт политических наук Варшавского
университета и Лазарский университет (Польша)

СРЕДСТВА ДЕПУТАТСКОГО КОНТРОЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА. ПОЛЬСКИЙ ОПЫТ ПЕРИОДА ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОЯ

Аннотация

Текст посвящен анализу средств депутатского контроля деятельности правительства. По мнению автора, ключевую роль занимают так называемые процедуры интерpellации, имеющие юридическую поддержку. Они представляют собой систему средств интерpellации различного значения и способа применения. В работе осуществляется разбор сущности каждого из них, определяется взаимозависимость. В статье представлена практика их применения. В данном контексте логичным является следующий тезис: благодаря процедурам интерpellации депутаты Сейма Республики Польша получили реальную способность ознакомиться и проанализировать факты, события и процессы, относящиеся к сфере деятельности правительства.

Ключевые слова: Польша, парламентский контроль, депутаты, интерpellация, запросы депутатов.

Аңдатпа

Мәтін үкіметтің қызметін депутаттық бақылау құралдарына талдау жүргізеді. Автордың пікірінше, заңдық жағынан қорғалған, интерpellация рәсімдері басты рөл атқарады. Олар әртүрлі мәні мен қолдану тәсілдерінің интерpellация құралдарының жүйесін білдіреді. Жұмыста әрқайсысының мәнін талқылау жүзеге асырылады, өзара тәуелділік айқындалады. Бұл мағынада мына тезис қисынды болып табылады: Польша Республикасы Сейм депутаттары интерpellация рәсімдері арқасында танысуға және үкіметтің қызметі саласында фактілер, оқиғалар мен процестерді талдауға мүмкіндік береді.

Тірек сөздер: Польша, парламенттік бақылау, депутаттар, интерpellация, депутаттардың сұраулары.

Abstract

Text is devoted to the analysis of Instruments of deputy control activity of government. According to author, key role is the interpellation procedures, which have legal backing. They are represented the system of instruments of interpellation of various meaning and method of application. The analysis of essence is implemented and defined interdependence each of them. In article the practice of application is appealed. The logic of thesis in the given context is: thanks for interpolation procedure deputies of Seim of the Republic of Poland got the real opportunity to familiarize with and analyze facts, events and processes regarding to government activity sphere.

Keywords: Poland, Parliament Control, deputies, interpellation, inquiry of deputies.

Введение

К основным индивидуальным правам депутата относится возможность осуществления процедуры интерpellации. Это один из наиболее характерных и стабильных институтов парламентского права [1], доступных лицам, владеющим представительским мандатом.

В период, следовавший непосредственно после компромисса «Круглого стола» 1989 г., польский законодатель закрепил форму процедур интерpellации, разработанную в коммунистической Польше. В аспекте положений закона от 7 апреля 1989 г. об изменении Конституции Польской Народной Республики [2] Председатель Совета министров либо отдельные министры были обязаны предоставить ответ на интерpellацию депутата в сроки и в порядке, определенном Сеймом. Несмотря на то, что в 1989 г. был воссоздан Сенат, в отличие от межвоенного периода, сенаторы не были наделены компетенциями осуществления интерpellации [3]. В Малой конституции от 17 октября 1992 г. [4], равно как и Конституции РП от 2 апреля 1997 г., [5] сенаторам не были предоставлены права осуществления интерpellации. Данный факт находит рациональное подтверждение в специфике структуры второй палаты парламента. Поскольку она не выполняет функцию контроля деятельности Совета министров и входящих в его состав лиц (ни Совет министров, ни отдельные его представители не несут политической ответственности перед Сенатом), нет необходимости наделять сенаторов компетенциями осуществления интерpellации.

Начатое в 1989 г. и продолженное далее формирование демократической системы управления страной, связанное с основами правового государства, означало отход от принципа главенствующей в государственном строе позиции Сейма. Сейм согласно регламенту может свободно определять свои взаимоотношения с другими субъектами политической власти. Согласно коммунистической конституции от 22 июля 1952 г. не имело большого значения место регулирования процедуры интерpellации и, в результате, правовой ранг принятого регулирования. Они могли быть определены в конституции, но также стали обязательными для правительства, когда были внесены в регламент Сейма. Вопрос эволюционировал с началом трансформации государственного строя, т.е. в 1989 г. Руководствуясь правилом конституционализма, отходя от принципа доминирующей власти (по меньшей мере, действующей формально) Сейма, необходимо было заново определить связи между органами политической власти и дать им необходимое правовое обоснование.

После переломного 1989 года подчеркивалась необходимость реального контроля Сейма над правительством, восстановления отношений подчинения правительства Сейму, вследствие чего усилился интерес к инструментам контроля. Благодаря возврату к жизни института интерpellации в 1989 г. существующие до сих пор, довольно общие, конституционные регулирования стали недостаточными. На первый план вышла гарантирующая роль процедур интерpellации как средства воздействия оппозиционных депутатов на правительство и более острая необходимость активного вплетения в конституционные нити зависимости между Советом министров, его членами и депутатами Сейма.

Формальным выражением происходящих изменений стало новое определение процедур интерpellации в формулировках конституционного закона от 17 октября 1992 г. о взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью Республики Польша, а также об органах местного самоуправления. В данном контексте каждый депутат мог вносить интерpellации и запросы, причем как индивидуально, так и коллективно. Депутат вправе подать интерpellацию или запрос Председателю Совета министров или отдельным членам Совета министров. Интерpellация вносилась в письменном виде, а ответ на нее должен был быть предоставлен в течение 21 дня. В случае, если ответ на интерpellацию не удовлетворял заявителя, он вправе обратиться к Маршалу Сейма за дополнительным ответом и его предоставлении на заседании Сейма.

Одновременно с интерpellацией, инструментом воздействия депутатов на правительство и его членов был сформулирован депутатский запрос. В рамках Малой конституции 1992 г. автор Конституции отошел от альтернативной формы депутатского запроса: письменного или устного, в пользу исключительно устного [6]. Запросы подавались на каждом заседании Сейма и предполагали непосредственный ответ.

Процедуры интерpellации в контексте Конституции РП от 1997 г.

Согласно правовым решениям, доминирующим в польской конституционной традиции XX в., процедуры интерpellации подлежат конституционному урегулированию в формулировке Конституции РП от 2 апреля 1997 г. Согласно ст. 115 Конституции Председатель Совета министров и остальные члены Совета министров обязаны предоставить ответ на интерpellации и запросы депутатов в течение 21 дня. Вышеуказанные субъекты также обязаны предоставлять ответ по текущим делам на каждом заседании Сейма. Вопросы по текущим делам являются новым институтом контроля, не представленным в Конституции Польши до этого момента. В своей конструкции они перекликаются с известным в парламентах других государств – таких, как Великобритания – институтом «правительственного часа» (*Questions Time*). Они должны представлять собой инструмент ежедневного общения депутатов и правительства.

Предусмотренные конституцией три вида процедур интерpellации не исчерпывают интерpellационные средства, доступные депутатам. Регламент Сейма дополняет их возможностью требования предоставления текущей информации.

Что немаловажно, в отличие от Малой конституции 1992 г. (согласно заключающейся в ней ст. 25 «депутат может подать интерpellацию или запрос»), создатель Конституции не указывает субъекта полномочия, налагает на Председателя Совета министров и остальных членов правительства обязанность осуществления интерpellации, но не определяет, по отношению к кому она должна быть реализована: индивидуально (или коллективно) либо

исключительно коллективом представленных депутатов. В этом контексте также необходимо упомянуть решения межвоенного периода. В них законодатель оперировал множественным числом субъектной стороны закона (соответственно ст. 33 Конституции от 17 марта 1921 г.: «депутаты имеют право» и ст. 45 Конституционного закона от 23 апреля 1935 г.: «депутаты могут»), однако в 1935 г. в установленном регламентом порядке коллегиальную форму интерpellляции заменил ее индивидуальный вариант. Опыт межвоенного периода доказывал, что предоставление Сейму возможности дополнительного определения субъектной стороны интерpellляции не предусматривает единственное общепринятое решение. В частности предполагает возможность одобрения оппозиционными депутатами невыгодных для них коллективных интерpellляций. Гарантийному характеру интерpellляции как инструмента влияния депутатов парламентской оппозиции на деятельность правительства, может служить конституционализация определения субъектной стороны всех процедур интерpellляции. В настоящее время они находят подтверждение в регламенте Сейма. Согласно его положениям ко внесению интерpellляции, запроса или вопроса, касающихся текущих дел, уполномочен каждый депутат. Причем нет препятствий – с такой практикой мы также сталкиваемся – для коллегиального применения интерpellляции, запросов или вопросов по текущим делам [7].

Адресатом процедур интерpellляции автор Конституции именуется Председателя Совета министров и перечисляет остальных членов Совета министров. Следовательно, он называет исключительно лиц, входящих в состав Совета министров, в том числе также его вице-председателей, глав назначенных законом комитетов и министров, которым премьер-министр поручил к выполнению определенные задания. В то же время интерpellляции не подлежат лица, руководящие органами правительственной администрации, но подчиненные установленным выше органам. Депутаты не могут также подавать интерpellляционные обращения Президенту РП, Уполномоченному по правам человека, Председателю Верховной контрольной палаты или председателям судов [8].

Создатель Конституции оперирует тремя понятиями: «интерpellляции», «депутатские запросы» и «вопросы по текущим делам». Их дефиниции отсутствуют, причем касательно вопросов по текущим делам, их предмет заключается в самом названии института интерpellляции. Это «текущие дела», т. е. происходящие в настоящее время, учитывая субъект вопроса – они относятся к деятельности правительства и его структурных единиц. С вопросами, касающимися текущих дел, связана проблема сути актуальных данных. Законодатель, используя параллельно вышеуказанные обороты, указывает на четкие отличия между ними. Касательно информации диктует надлежащее соблюдение положений, относящихся к интерpellляции. Суть текущих данных может составлять вопрос особой важности, касающийся проблем государственного масштаба. Однако события, происходящие в данное время, составляют материал для вопросов по текущим делам.

Вместе с тем предмет интерpellляции и запросов устанавливает Сейм согласно регламенту. Ссылаясь на пути производства, определенные регламентом Сейма от 1972 г., согласно его формулировкам суть интерpellляции составляют основополагающие вопросы, относящиеся к проблемам, связанным с политикой государства. В свою очередь, депутатские запросы должны направляться по делам, имеющим единичный характер, касающийся внутренней и внешней политики Совета министров и общественных заданий, реализованных правительственной администрацией. В силу значимости вопроса как критерия отделения интерpellляций и запросов функциональные сферы данных институтов не разделяются, однако могут пересекаться, вследствие чего разметка четкой границы между интерpellляциями и депутатскими запросами не представляется возможной [9]. Не существует юридических препятствий, чтобы текущие дела, если они касаются принципиальных основополагающих или единичных вопросов, касающихся осуществляемой Советом министров политики, а также общественных заданий, реализованных правительственной администрацией, не могли стать предметом соответственно интерpellляций или депутатских запросов. Единичные вопросы, касающиеся фактической ситуации в определенной гмине, повете или, скажем, на предприятии, могут иметь массовый характер и стать мотивом для того, чтобы Совет министров предпринял меры в масштабе страны. Может быть так, что дела, касающиеся ключевых моментов в политике государства, будут иметь характер актуальных и вследствие этого станут предметом вопроса по текущим делам.

Предмет всех трех средств контроля зависит от сферы действия правительства, лиц, входящих в его состав, органов, подчиненных или другим образом связанных с правительством. Это могут быть исключительно вопросы, находящиеся – непосредственно или косвенно – в компетенции правительства и его структурных единиц. Как указывается в литературе по данному вопросу, «интерпелляции и запросы не могут (...) иметь предметом дела, относящиеся к сфере деятельности Президента, разве что данный акт требует правительственной контрассигнации. Их предметом не могут быть вопросы, находящиеся в компетенции органов местного самоуправления, разве что в сфере, охваченной правительственным надзором. Их предметом также не могут быть судебные заключения, поскольку этому противоречит принцип независимости судей, разве что речь идет о вопросах выполнения приговоров и постановлений, находящихся в рамках заданий органов власти» [10].

В формальной плоскости, как правило, исключительным распорядителем инструментов интерпелляции (с учетом того факта, что право подавать заявление на предоставление на заседании Сейма членом Совета министров текущей информации принадлежит не только группе как минимум 15 депутатов, но также фракциям) являются депутаты, действующие индивидуально или коллегиально. Они могут их использовать по собственному усмотрению, т.е. ни один орган государственной власти не может обязать депутата к использованию предметных инструментов, ни один орган государственной власти не может отклонить от использования анализируемых инструментов контроля. С так понимаемой формально свободой использования средств интерпелляции необходимо совместить последствия, проистекающие из правил политической фракционности депутатов. Из принадлежности депутата к фракции (формируемой как минимум из 15 депутатов) или депутатской группе (формируемой как минимум из 3 депутатов) проистекают определенные закономерности, которые могут сокращать использование инструментов интерпелляции. В действительности в связи с политической принадлежностью депутат может быть обязан к получению согласия статутной власти партии выступить против правительства либо политика парламентской фракции продиктует депутату применение инструмента интерпелляции.

От права выступить со внесением интерпелляции следует отличать допустимость подачи заявок интерпелляции в форме, предлагаемой депутатами. Инструменты интерпелляции принимают определенный формальный вид, и его несоблюдение может привести к отклонению заявления. Интерпелляции и запросы должны иметь письменную форму. Заявление на предоставление текущей информации вносится до 21.00 дня, предшествующего началу заседания Сейма, вместе с обоснованием и указанием его адресата. Президиум Сейма (Маршал Сейма и вице-маршалы Сейма) после ознакомления с мнением Сеньорен-конвента (члены Президиума Сейма и представители парламентских фракций), определяет, какое из представленных предложений информации будет рассмотрено на ближайшем заседании Сейма. Осуществляя выбор темы информации, Президиум Сейма должен руководствоваться, прежде всего, ее значением и актуальностью. Необходимо брать во внимание численность фракции или группы [11], вносящей предложение касательно сути информации. В случае отсутствия однозначной оценки Сеньорен-конвента, решение по выбору заявления о текущей информации принимает Сейм, после представления дела Маршалом Сейма. Выбирается заявление, получившее большинство голосов. Если же необходимо выбрать из числа, превышающего два заявления, касающиеся информации, в таком случае предпочитается то, которое получило абсолютное большинство голосов. Если абсолютного большинства голосов не получит ни одно из заявлений, поставленных на голосование, в таком случае проводится повторное голосование, вычеркивающее из списка заявлений то, которое получило наименьшее количество голосов. Голосование проводится до того момента, пока выбор не будет осуществляться из двух заявлений. В данном случае используется большинство при кворум как минимум половины установленного законодательством количества депутатов.

Принятая формула единогласной оценки Сеньорен-конвента или – в случае ее отсутствия – голосования в Сейме не гарантирует парламентской оппозиции возможность вызвать в Сейме дискуссию на тему актуальной политики правительства. В парламенте со стабильным правящим большинством именно оно определяет не только суть принимаемых решений, но также и плоскость дискуссии в Сейме. Она имеет

инструменты недопуска к требованию информации и дискуссии о проблематичных и явлениях, представляющих Совет министров не в лучшем свете. С другой же стороны, парламентское большинство имеет средства требования текущей информации и дискуссии на ее тему в сфере, не вызывающей сомнений (в том числе парламентским меньшинством).

В свою очередь, вопросы по текущим делам приобретают устную форму. Депутат до 21.00 часа дня, предшествующего дню начала заседания Сейма, сообщает в письменном виде Маршалу Сейма общую тематику вопроса и его адресата. С момента вступления в силу новелизации регламента Сейма с 23 апреля 2003 г. Президиум Сейма после получения оценки Сеньорен-конвента определяет для каждого заседания очередность задаваемых вопросов, причем в настоящее время пункт повестки дня заседания Сейма «Вопросы по текущим делам» охватывает рассмотрение не более 11 вопросов. До этого времени Президиум Сейма после получения оценки Сеньорен-конвента определял для каждого заседания Сейма порядок формулировки вопросов, руководствуясь актуальностью и особой значимостью вопроса, очередностью заявления о готовности формулировки вопроса и созданием возможности формулировки вопросов членами клубов (фракций), групп депутатов и независимых депутатов, относительно масштаба данных групп.

Характерно, что не каждый интересующий депутата вопрос станет предметом рассмотрения. Часть вопросов может отсутствовать в рамках данного заседания Сейма и тем самым утратит силу. Формально не исключена способность депутата к возобновлению вопроса в рамках следующего заседания Сейма. Тем не менее «актуальный» характер вопросов означает возможность деактуализации вопроса в период до следующего заседания Сейма и потери смысла рассмотрения вопроса. Следовательно, определение Президиумом Сейма очередности рассмотрения вопросов не должно иметь характер упорядочивания, не вызывающий политических последствий. Может иметь селективный характер, ограничивающий способность парламентского меньшинства задавать вопросы правительству по делам, представляющим его не в лучшем свете.

Как интерpellации, так и запросы депутатов должны содержать краткое изложение фактической ситуации, являющейся их предметом, из которого проистекает вопрос, а также быть направлены на определенного адресата. Предварительный контроль заявлений интерpellации осуществляет Президиум Сейма. Определение им формальных несоответствий может иметь последствия в виде оставления заявления без рассмотрения. Президиум Сейма может также вычеркнуть из интерpellаций и запросов обращения, противоречащие принципам депутатской этики, под угрозой непринятия заявления. Однако не может изменить адресата средства интерpellации.

В действительности можно констатировать лабильность, нечеткость между материей интерpellации и депутатского запроса. Единичные дела, незначительные с точки зрения политики правительства, могут приобрести форму «интерpellации», принципиальные дела, в свою очередь, для политики правительства могут быть классифицированы как «депутатский запрос». Это в принципе возможно в связи с тем, что выбор средства производства осуществляет сам заинтересованный депутат, Президиум Сейма, в свою очередь, – в сущности – не вмешивается в правильность осуществленного им выбора. Одобряет его согласно тому принципу, что поскольку депутат воспользовался интерpellацией, то, очевидно, считает дело принципиальным для государства, а если же обратился к депутатскому запросу, скорее всего, отмечает его единичный характер. При этом важно согласие как метод производства в Сейме, ограждающий его от парламентской обструкции, генерирования политических конфликтов. Фактическая второстепенность деления на интерpellации и депутатские запросы (поскольку первые не вызывают дебатов в парламенте) диктует Президиуму Сейма избегать на данном фоне конфликтов и тем самым одобрять предметный выбор, осуществляемый депутатами.

Адресат интерpellационного обращения обязан предоставить ответ. В данном случае речь идет не о каком-либо ответе, а об ответе полном, т. е. с учетом знания сути дела адресатом. Относительно интерpellаций и депутатских запросов он предоставляется в течение 21 дня, в той же самой форме, в которой он был представлен (т. е. в письменной). В случае признания ответа неудовлетворительным, интерpellант может направить Маршалу Сейма обращение к субъекту интерpellации с требованием дополнительных разъяснений в письменной форме, обосновывая при этом причины непринятия ответа. С таким заявлением можно обратиться только один раз, не позднее, чем в течение

30 дней со дня получения неудовлетворительного ответа. Дополнительные разъяснения адресат предоставляет в течение 21 дня со дня получения требования дополнительных разъяснений.

Поскольку в устной форме задается вопрос по текущим делам, постольку устно, непосредственно после того, как будет задан вопрос, предоставляется ответ. Если бы ответ был бы недостаточен, в данной ситуации запросчик – непосредственно в течение рассмотрения вопросов по текущим делам – может требовать уточнения. В свою очередь, подаваемому в письменной форме заявлению на оглашение текущей информации отвечает устная форма ее предоставления. Сопутствующая текущей информации дискуссия дает возможность члену правительства представить дополнительные разъяснения.

Несмотря на то, что каждая из интерpellаций направлена конкретному адресату, парламентской практике известна и допускается возможность предоставления ответа другим, уполномоченным адресатом обращения субъектом, например, государственным секретарем или его заместителем.

Обязанность предоставления ответа на интерpellацию имеет не только политическое, но и правовое происхождение. Если бы он не был воспринят, и были бы фактические основания для констатации бездействия или видимой деятельности адресата обращения, тогда мы имеем дело с совершением конституционного деликта и с формальной возможностью вынесения заявления о явке виновного в Государственный трибунал. В ситуации глубокого политического конфликта, правительства меньшинства, нарочитого неуважения членом правительства к решениям Сейма, возможность вынесения заявления о явке лица в Государственный трибунал может быть реализована [12].

Согласно постановлению Сейма от 4 сентября 1997 г. относительно изменения регламента Сейма [13], в повестку дня каждого заседания Сейма Президиум Сейма должен был вносить пункт «Интерpellации и вопросы по текущим делам». Время, предназначенное для интерpellаций, не могло превышать один час (ранее не могло составлять менее одного часа), а для вопросов по текущим делам – двух часов. В 2003 г. Сейм отошел от вышеуказанного решения вследствие нивелирования возможности проведения дебатов Сейма касательно ответа на интерpellацию. Депутаты утратили формально гарантированную возможность комментирования, критики полученного по интерpellации ответа. В результате невозможно также принятие палатой постановления, содержащего критическую оценку ответа, предоставленного членом Совета министров, что в сущности интерpellации является ее принципиальной характеристикой, но вместе с тем, уже в течение десятилетий не практикуется в европейских государствах. Как указано в литературе, «интерpellации «вырваны зубы»»: вместо политического инструмента, вызывающего на публичном форуме серьезный резонанс, она стала обменом корреспонденции между депутатом и членом правительства. Вся палата всего лишь узнает о ее существовании, даже не о ее сути. Таким образом, из всей существенной ценности интерpellации как инструмента контроля правительства осталась в действительности ее коллекционерская ценность» [14].

Ликвидация способности к проведению парламентских дебатов как составной черты института интерpellации унифицирует ее с депутатским запросом. Существующая между ними разница в сущности проблемы настолько нечеткая, колеблющаяся, что – обобщая – в действительности можно взаимозаменяемо использовать вышеуказанные инструменты, а эффект их применения вызывает аналогичные последствия, как правовые, так и фактические. В связи с этим необходимо поднять вопрос смысла дальнейшего существования обоих инструментов депутатского воздействия в сегодняшнем их облики.

В повестку дня каждого заседания Сейма Маршал Сейма вносит пункты «Текущая информация» и «Вопросы по текущим делам». Время, предназначенное для рассмотрения пункта «Текущая информация», не может превышать 90 минут. Рассмотрение данных текущих дел охватывает представление обоснования заявления депутата, определенного субъектом, уполномоченным к его подаче, и собственно ответ представителя Совета министров. При этом представление обоснования заявления не может длиться дольше 5 минут, в свою очередь, ответ не может занимать более 10 минут. По вопросу предоставленной информации Сейм проводит дискуссию. Выступления в ходе дискуссии депутатов не могут занимать более 2 минут. Очередность выступлений определяет Маршал Сейма, давая попеременно слово представителям фракций, групп, а также независимым депутатам. В конце дискуссии выступают по очереди: представитель запросчиков и представитель

Совета министров. Выступление представителя запросчиков не может занимать дольше 5 минут, а выступление представителя Совета министров не может длиться более 10 минут. Маршал Сейма может выразить согласие на продление выступления представителя Совета министров. В связи с рассмотрением текущей информации не предусматривается принятие Сеймом какого-либо постановления: ни о принятии информации к сведению, ни, тем более, об одобрении Сеймом действий правительства или его министров в отдельности.

Учитывая в меру широкие (как для современных парламентов) временные рамки обзора текущих данных – до 90 минут, – а также фактор дискуссии, информация является удобной плоскостью конфронтации правительства и его парламентской поддержки, и правительственной оппозиции. Она может послужить биполярному построению политической сцены, на которой между правительственным большинством и основной оппозиционной фракцией нет большого пространства для освоения. В данном аспекте она заполняет пустоту, остающуюся после парламентских дебатов как ключевой черты интерпелляции [15].

В повестке дня каждого заседания Сейма, кроме пункта «Текущая информация», должен находиться также пункт «Вопросы по текущим делам». Его рамки определены не временем, а количеством заданных вопросов. «Вопросы по текущим делам» включают рассмотрение не более 11 вопросов. Во время рассмотрения данного пункта повестки дня заседания Сейма на вопросы депутатов ответ предоставляют министры, которым адресованы вопросы, либо, в исключительных ситуациях, уполномоченные ними лица. Рассмотрение Сеймом вопроса охватывает раскрытие сути вопроса и предоставление устного ответа лицом, которому этот вопрос был адресован, либо уполномоченным им лицом. Раскрытие вопроса не может длиться дольше 2 минут, а предоставление ответа – занимать не больше 6 минут. По вопросу и полученному ответу запрещено проводить дискуссию. Однако существует право задать дополнительный вопрос. Оно принадлежит исключительно запросчику. Дополнительный вопрос не может занимать более минуты, а дополнительный ответ не может занять более 3 минут. Маршал Сейма вправе при этом выразить согласие на продление времени ответа на дополнительный вопрос.

Парламентская практика

В парламентской практике процедуры интерпелляции используются довольно интенсивно. В Сейме X созыва (18 июня 1989 г. – 25 ноября 1991 г.) было внесено 609 [16] интерпелляций (в том числе 101 коллективная) и 150 депутатских запросов. На первый взгляд, соотношение внесенных интерпелляций к запросам (4:1) дает возможность сделать вывод, что в основном депутаты рассматривали принципиальные вопросы, ключевые для государства, в то же время единичные, актуальные вопросы были второстепенными. Тем не менее предмет, прежде всего, интерпелляций и в более широком диапазоне также депутатских запросов демонстрирует характерные сложности в понимании материи сущности каждого из рассмотренных выше инструментов. Данная закономерность характерна также для Сеймов следующих созывов [17].

Таблица 1. Содержание некоторых интерпелляций, внесенных в Сейме X созыва.

№ интерпелляции	Суть интерпелляции
319	Определение пределов разработки серы в границах шахтного поля «Jeziórko III»
329	Телефонизация массива «Stegny Północne»
354	Загрязнение окружающей среды в окрестностях с. Яблонка
428	Сокращение плана бюджетных доходов для Радомского воеводства на 1990 г.
429	Внесение в генеральный план создания водохранилища «Dominiów» в Радомском воеводстве
476	Реализация инвестиционного задания под названием «Модернизация и расширение городской больницы в г. Островец-Свентокшиски»
493	Разрешение дела о наследстве гр. Владиславы Енкер

Источник: Собственная разработка на основании: X созыв. Некоторые статистические данные по работе Сейма и его органов. Часть II в период с августа 1980 по октябрь 1991, Варшава 1991, с. 115–161.

Таблица 2. Содержание некоторых запросов, внесенных в Сейме X созыва.

№ запроса	Суть запроса
97	Компенсация за имущество, занятое до 1939 г.
99	Система повышения пенсий и выплат
103	Финансирование учреждений культуры
119	Кредитование жилищного строительства – процентная ставка по кредитам, отказ государства от дотации к кредитам
124	Экологические проблемы, связанные с размещением и выводом советских вооруженных сил, а также их транзита из ФРГ
143	Урегулирование оплаты за пребывание в домах социальной опеки
146	Утилизация отходов и трупов животных

Источник: Собственная разработка на основании: X созыв. Некоторые статистические данные по работе Сейма и его органов. Часть II в период с августа 1980 по октябрь 1991, Варшава 1991, с. 162–168.

Таблица 3. Депутатские интерpellации и запросы в Сейме I созыва (25 ноября 1991 г. – 31 мая 1993 г.).

Интерpellации		Запросы	
Общее количество	773	Общее количество	508
Индивидуальные	693	Внесенные устно	295
Коллективные	80	Внесенные в письменном виде	213
С предоставлением ответа	770*		
Письменные	715		
Устные	55		

* Три интерpellации отклонено.

Источник: Сейм Республики Польша. I созыв. Данные относительно деятельности Сейма (25 ноября 1991 г. – 31 мая 1993 г.), Варшава 1993, с. 37.

Таблица 4. Депутатские интерpellации и запросы в Сейме II созыва (14 октября 1993 г. – 20 октября 1997 г.).

Общее количество интерpellаций	2613
Индивидуальные	2384
Коллективные	229
Повторные интерpellации	283
Общее количество ответов на интерpellации	2949
Письменные	2838
Устные	111
Общее количество запросов	672

Источник: Сейм Республики Польша. II созыв. Национальное собрание. Информация о деятельности (14 октября 1993 г. – 20 октября 1997 г.), Варшава 1998, с. 34.

Таблица 5. Интерpellации, депутатские запросы и вопросы по текущим делам в Сейме III созыва (20 октября 1997 г. – 18 октября 2001 г.).

Общее количество интерpellаций	7081
Индивидуальные	6567
Коллективные	514
Повторные интерpellации	363
Общее количество ответов на интерpellации	7551
Письменные	7501
Устные	50
Общее количество запросов	4247

Индивидуальные	4032
Коллективные	215
Ответы на запросы	4337
Вопросы по текущим делам *	311

* – Данные касаются только вопросов, которые были внесены и квалифицированы Президиумом Сейма к предоставлению ответа и на которые были предоставлены ответы на заседании Сейма. В то же время депутаты заявили о готовности задать 1757 вопросов по текущим делам.

Источник: Сейм Республики Польша. III созыв. Национальное собрание. Информация о деятельности (20 октября 1997 г. – 18 октября 2001 г.), Варшава 2002, с. 32.

Таблица 6. Интерпелляции, депутатские запросы, вопросы по текущим делам и текущая информация в Сейме IV созыва (19 октября 2001 г. – 18 октября 2005 г.).

Общее количество интерпелляций	10 660
Индивидуальные	10 057
Коллективные	603
Повторные интерпелляции	224
Общее количество ответов на интерпелляции	11 199
Письменные	11 199
Устные	14
Общее количество запросов	4386
Индивидуальные	4222
Коллективные	164
Ответы на запросы	4508
Вопросы по текущим делам *	710
Текущая информация **	57

* – Данные касаются только тех вопросов, которые были внесены и квалифицированы Президиумом Сейма к предоставлению ответа и на которые были предоставлены ответы на заседании Сейма. В то же время депутаты заявили о готовности задать 1285 вопросов по текущим делам и обратились с просьбой о предоставлении 250 справок с текущей информацией.

** – Данные касаются только тех вопросов, которые были внесены и квалифицированы Президиумом Сейма к предоставлению ответа.

Источник: Сейм Республики Польша. IV созыв. Данные относительно деятельности Сейма (19 октября 2001 г. – 18 октября 2005 г.), Варшава 2006, с. 35–36.

Таблица 7. Интерпелляции, депутатские запросы, вопросы по текущим делам и текущая информация в Сейме V созыва (19 октября 2005 г. – 4 ноября 2007 г.).

Общее количество интерпелляций	9581
Индивидуальные	8456
Коллективные	1125
Повторные интерпелляции	110
Общее количество ответов на интерпелляции	9883
Общее количество запросов	3495
Индивидуальные	3266
Коллективные	229
Ответы на запросы	3585
Вопросы по текущим делам *	439
Текущая информация *	41

* Данные касаются только тех вопросов, которые были рассмотрены на заседании Сейма. В то же время депутаты заявили о готовности задать 628 вопросов по текущим делам и выслушали 182 справок с текущей информацией.

Источник: Сейм Республики Польша. V созыв. Национальное собрание. Данные относительно деятельности Сейма (19 октября 2005 г. – 4 ноября 2007 г.), Варшава 2008, с. 66.

Таблица 8. Интерpellяции, депутатские запросы, вопросы по текущим делам и текущая информация в Сейме VI созыва (5 ноября 2007 г. – 7 ноября 2011 г.).

Общее количество интерpellяций	24 409
Индивидуальные	21 405
Коллективные	3004
Повторные интерpellяции	256
Общее количество ответов на интерpellяции	25 279
Общее количество запросов	10 598
Индивидуальные	9841
Коллективные	757
Ответы на запросы	10 836
Вопросы по текущим делам *	947
Текущая информация *	85

* – Данные касаются только тех вопросов и информационных справок, которые были рассмотрены на заседании Сейма. В то же время депутаты заявили о готовности задать 1082 вопросов по текущим делам и внесении 159 заявок на предоставление текущей информации.

Источник: Сейм Республики Польша. V созыв. Национальное собрание. Данные по работе (5 ноября 2007 г. – 7 ноября 2011 г.), Варшава 2012, с. 78–79.

В вышеизложенном контексте, в практике Сеймов различных созывов интерpellяции, депутатские запросы, а также вопросы по текущим делам используются с разной интенсивностью. Учитывая тот факт, что срок работы Сеймов X, I, V созывов был сокращен, можно констатировать, что как интерpellяции, так и депутатские запросы свидетельствуют о широкой вовлеченности депутатов в государственные дела. Следует отметить, что вносятся как индивидуальные интерpellяции, так и коллективные, с бесспорным преобладанием первых. Коллективные интерpellяции оформляются как на основании фракционности (вносятся депутатами данной политической фракции), так и по территориальному принципу – вносятся депутатами данного избирательного округа. В данном случае они зачастую касаются местных вопросов и являются формой общения депутата с жителями избирательного округа, на котором им получен мандат. Также имеет место коллективное внесение интерpellяций в связи с общим интересом к данной проблематике.

Резюме

Подводя итог исследования, можно констатировать, что интерpellяции и депутатские запросы являются средствами, не предполагающими парламентских дебатов, они имеют преимущественно информационную функцию, стимулируя работу и модифицируя политику правительства, в свою очередь, вопросы по текущим делам и текущая информация решающим образом вписываются в политический раздел, сконцентрированный вокруг ролей правительственного большинства и оппозиции. Они представляют собой не столько инструмент получения информации, влияния на формирование правительственных решений, сколько необходимы для получения от правительства заявления, которое можно раскритиковать (роль оппозиции) либо представить высокую эффективность в работе Совета министров (роль депутатов правительственного большинства). Поставленные вопросы и запрос информации необходимы депутатам меньшинства для доказательства непрофессиональности правительства. В свою очередь, депутаты правительственной фракции посредством вопросов и запросов облегчают правительству возможность представления своего мнения в благоприятствующих для Совета министров делах, являющихся иллюстрацией их достижений. Другими словами, анализ процедур интерpellяции, помимо нормативного измерения, должен также брать во внимание политический контекст функционирования парламента, присутствующий фактический раздел.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 См. Л. Гарлицки, Примечание 3 к ст. 25, [в:] Л. Гарлицки (ред.), Комментарий к Конституции Республики Польша. Комментарий, т. 3, Варшава 1997, с. 1; М. Крук, Функция контроля Сейма РП, Варшава 2008, с. 63.
- 2 Вестник законов РП № 19, ст. 101.
- 3 Однако они могут подавать «заявления» и прикреплять к ним выводы и замечания в адрес ответственных представителей власти. Маршал Сената передает заявления адресатам с просьбой ознакомиться и выработать позицию.
- 4 Вестник законов РП № 84, ст. 426.
- 5 Вестник законов РП № 78, ст. 483 с изм.
- 6 На уровне регламента отклонение от письменной формы депутатского запроса предусматривала новелла регламента Сейма от 6 марта 1993 г.
- 7 Парламентской практике известны интерпелляции, подаваемые несколькими депутатами, или также одним представителем группы депутатов.
- 8 В момент принятия Конституции РП регламент Сейма предусматривал, что также Председатель Верховной контрольной палаты и Президент Национального банка Польши подлежат процедурам интерпелляции. В результате несоответствия вышеуказанного регулирования конституционным образцам 4 сентября 1997 г. Сейм – путем внесения изменений в регламент палаты – упразднил данную возможность и таким образом группу субъектов, контролируемых депутатами путем интерпелляции и запросов, свел до членов Совета министров.
- 9 Т. Молдава, Парламент в системе верховной власти Республики Польша, [в:] Р. Хрусцяк, Т. Молдава, К.А. Войтащук, Е. Зелински, Польская политическая система в период трансформации, Варшава 1995, с. 209.
- 10 Л. Гарлицки, Примечание 9 к ст. 115, [в:] Л. Гарлицки (ред.), Конституция Республики Польша. Комментарий, т. 2, Варшава 2001, с. 8.
- 11 Исходя из того факта, что правом требования текущей информации располагает депутатский клуб (фракция) или как минимум 15 депутатов, неясно ожидание Сейма учета Президиумом Сейма численности депутатской группы как субъекта, вносящего заявление.
- 12 О том, что нарочитое невыполнение обязанностей по отношению к Сейму может привести к привлечению к конституционной ответственности, свидетельствует случай министра Габриэля Чеховича межвоенного периода. Более детальная информация по теме: Я. Залесны, Конституционная ответственность во Второй Речи Посполитой, Варшава 2003, с. 97–138.
- 13 «Monitor Polski» № 58, ст. 558.
- 14 М. Крук, Контролирующая функция Сейма РП ..., с. 67.
- 15 См. М. Крук, Контролирующая функция Сейма РП ..., с. 70–71.
- 16 Фактически было внесено 619 интерпелляций, но 10 отклонено, поэтому указывается 609. См. X созыв. Некоторые статистические данные относительно работы Сейма и его органов. Часть II в период с августа 1980 г. до октября 1991 г., Варшава 1991, с. 161.
- 17 Содержание некоторых внесенных в Сейме II созыва интерпелляций, существенные характеристики депутатских запросов: ликвидация бюджетного предприятия, т. е. Дирекции театра «w Widowie» в Люблине; открытие Предприятия мясоперерабатывающей промышленности в с. Пшехлево (Слупское воеводство); высказывание министра культуры и искусства, напечатанное в газете «Rzeczpospolita» от 17 ноября 1993 г.; продажа особняков эпохи модерна в Сопоте; Договор Северной окружной дирекции АО «Польские государственные железные дороги» с ООО «Repota»; аннулирование конкурса на пост директора Предприятия фармацевтического обеспечения «Cefarm» в г. Лодзь. Источник: Собственная разработка на основании: Сейм Республики Польша. II созыв. Национальное собрание. Информация о деятельности (14 октября 1993 г. – 20 октября 1997 г.), Варшава 1998, с. 180–438.
- Содержание некоторых внесенных в Сейме II созыва запросов, имеющих характерные черты депутатской интерпелляции: выплата компенсации за сталинские репрессии 1944–1946 годов; применение монополистской политики предприятиями энергетики; деноминация злого; налог на товары и услуги; беспошлинный импорт зерновых; приватизационная деятельность в угледобывающей промышленности; унификация образовательного статуса детей и молодежи села и небольших городов. Источник: Собственная разработка на основании: Сейм Республики Польша. II созыв. Национальное собрание. Информация о деятельности (14 октября 1993 г. – 20 октября 1997 г.), Варшава 1998, с. 439–488.