

---

УДК 342.534

**А.В. Савоськин**

советник судьи Уставного Суда Свердловской области,  
доцент кафедры публичного права Уральского государственного  
экономического университета  
кандидат юридических наук, доцент  
г. Екатеринбург, Российская Федерация  
E-mail: [savoskinav@yandex.ru](mailto:savoskinav@yandex.ru)

## **«ЗАБЫТЫЕ» ПРАВА ДЕПУТАТОВ**

### **ЧАСТЬ 4. ПРАВО ДЕПУТАТСКИХ ПРОВЕРОК**

**Аннотация:** представленная статья является четвертой из цикла статей о правах депутатов вышедших из регулярного и массового употребления, а также о правах депутатов формально закрепленных, но нормативно неурегулированных, а потому не реализуемых на практике и зачастую неизвестных народным избранникам. Предметом исследования являются непосредственно права депутатов, а не полномочия представительного органа власти.

Настоящая статья содержит анализ законодательства об индивидуальном праве депутата проверять факты, имеющие, по мнению депутата, существенное значение для общества и государства. Отдельно представлены правомочия депутата истребовать необходимые материалы и посещать органы и организаций при проведении проверок. Сформулированы предложения по

---

повсеместному введению института депутатских проверок наряду с институтом депутатских расследований.

**Ключевые слова:** депутат, права депутатов, депутатская проверка.

В предыдущей статье цикла была предложена идея о различной правой природе депутатских (парламентских) расследований и депутатских проверок. Так, депутатская проверка в отличие от расследования проводится депутатом самостоятельно (либо совместно с другими депутатами), по своей инициативе и не требует одобрения (санкционирования) со стороны палаты. Такая форма депутатской деятельности менее формализована и ее реализация завит в первую очередь от активности самого народного избранника.

В настоящий момент ни федеральное законодательство, ни большая часть регионального законодательства, даже не упоминают о праве депутата на проведение проверок, что, на наш взгляд, является упущением. Подобная ситуация возникла во многом после принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» в 2005 году. Регламентировав институт расследований и умолчав об индивидуальном праве депутата на проведение проверок, федеральный законодатель фактически предопределил дельнейший вектор развития этих правовых институт. В итоге региональное законодательство пошло по пути ликвидации норм о депутатских проверках.

Вместе с тем сохранение и развитие законодательства об индивидуальных депутатских проверках целесообразно и оправдано,

поскольку для проведения проверки депутату достаточно только его воли при условии соблюдения определенной процедуры. Иначе говоря, право реализуется депутатом самостоятельно и не требует чьего-либо одобрения. Даже при групповой депутатской проверке такую деятельность следует признавать индивидуальным правом каждого депутата, так как она может реализовываться каждым из них самостоятельно и не требует согласия парламента.

Проведение депутатского (парламентского) расследования возможно только при достижении согласия большинства депутатов выраженного голосованием. Соответственно реализация права на расследование определяется волей правящей партии, которая может оказаться незаинтересованной в исследовании тех или иных фактов общественной жизни. Таким образом, можно утверждать, что депутатская проверка как индивидуальное право депутата должна существовать и в известной мере дополнять существующий правовой институт депутатских (парламентских) расследований. Условно можно говорить о том, что депутатская проверка является мини-парламентским расследованием, проводимым депутатом самостоятельно.

Интересно отметить, что подобного подхода придерживался и советский законодатель, который разграничивал депутатское расследование (проверку), проводимое депутатом по поручению Совета или его органов, а также индивидуальную проверку проводимую депутатом по собственной инициативе в своем избирательном округе, либо в избравших его общественных

организациях<sup>1</sup>. В последнем случае предмет депутатской проверки оказывался уже депутатского расследования, так как был ограничен соответствующей территорией и проверкой сведений о нарушениях законов, прав и законных интересов граждан и организаций, проявлениями волокиты и бюрократизма.

К сожалению, ни научная литература, ни имеющиеся в отдельных субъектах Федерации нормативные акты, регламентирующие депутатскую проверку, не содержат ни ее определения, ни исчерпывающего перечня форм ее проведения. Не содержат никаких упоминаний об это праве Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Таким образом, приходится предложить авторское определение исследуемого явления.

Депутатская проверка представляет собой деятельность депутата (группы депутатов) по установлению и исследованию фактов, имеющих по мнению депутата (группы депутатов) существенное значение для общества или органов власти. Проверка теоретически охватывает следующие самостоятельные правомочия депутата: 1) запрашивать и получать информацию, относящуюся к предмету депутатской проверки; 2) посещать органы и организации расположенные на соответствующей территории; 3) производить фотосъемку, аудиозапись, видеосъемку фактов и событий, имеющих

---

<sup>1</sup> Ст. 16 и п. 2 ст. 17 Закона СССР от 21.12.1989 «О статусе народных депутатов в СССР» // Свод законов СССР. Т. 1. 1990 г. С. 79.

отношение к предмету проверки; 4) приглашать должностных лиц для дачи объяснений. Проведенный анализ законодательства субъектов Федерации показывает, что исследуемое право депутата может дополнительно усиливаться за счет иных специальных гарантий, например, права депутата привлекать к проведению проверки представителей государственных и общественных органов<sup>1</sup>. Однако, правовая природа депутатской проверки как индивидуального контрольного права депутата остается неизменной.

По нашему мнению, главными признаками, отличающими депутатскую проверку от иных контрольных мероприятий, доступных депутату являются: 1) комплексность проверки и 2) способ реализации ее результатов. Комплексность проверки заключается в том, что депутат стремится установить соответствующие факты, используя различные способы и применяя соответственно разные свои правомочия, для достижения единого замысла. Реализация результатов проверки предполагает гарантированную возможность оглашения итогового заключения проверки на заседании представительного органа. Кроме результатов проверки целесообразно рассматривать предложения депутата по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики с последующим принятием постановления палатой представительного органа.

Прежде чем сформулировать предложения направленные фактически на учреждение правового института депутатских

---

<sup>1</sup> Пп. «е» п. 2 ст. 16 Закона Ханты-мансийского автономного округа от 03.05.2000 № 19-оз «О статусе депутата Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Собрание законодательства Ханты-мансийского автономного округа. 25.05.2000. № 4. Часть I. Ст. 210.

проверок, обратимся к опыту субъектов Федерации уже предусмотревших такую форму депутатской деятельности.

Так, депутат (группа депутатов) или комитеты (комиссии) Липецкого областного Совета депутатов вправе проводить депутатскую проверку в пределах компетенции областного Совета. Органы государственной власти области, организации независимо от форм собственности, полностью или частично финансируемые за счет средств бюджета области, либо имеющие льготы по уплате налогов и обязательных платежей, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти области, должностные лица указанных органов и организаций должны оказывать необходимое содействие в проведении депутатской проверки, беспрепятственно предоставлять необходимые сведения и документы. Никто не вправе уклониться от дачи объяснений депутату (группе депутатов) или комитетам (комиссиям) Липецкого областного Совета, ведущим депутатскую проверку. Результатом депутатской проверки является мотивированное заключение, решение по которому принимается на сессии Липецкого областного Совета или на заседании комитета (комиссии) областного Совета<sup>1</sup>.

Аналогичные положения имеются в законах некоторых иных субъектов Федерации, например, в законе Орловской области<sup>2</sup>. Однако, в отличие от Липецкой области Регламента Орловского

---

<sup>1</sup> Ст. 15 Закон Липецкой области от 14.02.1995 № 5-ОЗ «О статусе депутата Липецкого областного Совета депутатов» // Липецкая газета. 21.02.1995. № 35.

<sup>2</sup> Ст. 15 Закон Орловской области от 08.01.1997 № 21-ОЗ «О статусе депутата Орловского областного Совета народных депутатов» // Орловская правда. 15.01.1997. № 9.

областного Совета народных депутатов трансформирует депутатскую проверку в расследование: «Вопрос о назначении депутатской проверки решается Советом. Для проведения проверки образуется комиссия депутатского расследования»<sup>1</sup>.

Интересный случай представляет собой Ярославская область, где произошло смешение понятий депутатская проверка и депутатское расследование. Так, депутат Ярославской областной Думы (либо группа депутатов или комитеты) вправе проводить депутатское расследование, такая деятельность осуществляется им (ими) самостоятельно и не требует решения представительного (законодательного) органа<sup>2</sup>. Правда итог такого депутатского расследования невыразителен. Его результаты могут быть вынесены на депутатские слушания или рассмотрение комитетов Ярославской областной Думы.

Таким образом, деятельность депутатов Ярославской области, поименованная депутатским расследованием, фактически таковой не является, так как не является полномочием парламента и должна именоваться депутатской проверкой.

Часто депутатская проверка является ключевым составным элементом иных форм депутатского контроля, например, контроля исполнения законов и иных актов субъекта Федерации. Так, в Законе Челябинской области «О статусе депутата Законодательного Собрания

---

<sup>1</sup> П. 2 ст. 45 Регламента Орловского областного Совета народных депутатов, утв. Постановлением Орловского областного Совета народных депутатов от 29.10.2010 № 43/1292-ОС // ИПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Ст. 14 Закон Ярославской области от 14.02.2001 № 6-з «О статусе депутата Ярославской областной Думы» // Губернские вести. 17.02.2001. № 11.

Челябинской области» имеется отдельная статья 17 «Участие депутата в осуществлении контроля за исполнением законов области и постановлений Законодательного Собрания». Согласно ей любой депутат Законодательного Собрания Челябинской области вправе участвовать в осуществлении контроля за исполнением законов области и постановлений Законодательного Собрания путем: 1) рассмотрения отчетов об их исполнении; 2) подготовки предложений по результатам проверок, в том числе по принятию мер в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения законов области и постановлений Законодательного Собрания; 3) а также в иных формах, предусмотренных законами области (ст. 17).

Аналогичные нормы встречаются и в иных субъектах Федерации. Например, Закон Калининградской области «О статусе депутата Калининградской областной Думы» предусматривает право депутата участвовать в проверках исполнения законов и иных нормативных правовых актов области (ч. 4 ст. 10).

Кроме нормативных актов органов власти субъекта Федерации, объектом проверки могут являться: исполнение бюджета; порядок распоряжения собственностью субъекта<sup>1</sup>; факты нарушения прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций<sup>2</sup>; реализация программ социально-экономического

---

<sup>1</sup> Пп. 14 п. 1 ст. 7 и п. 1 ст. 19 Закона Удмуртской Республики от 29.02.2008 № 1-РЗ «О статусе депутата Государственного Совета Удмуртской Республики» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 07.04.2008. № 17.

<sup>2</sup> Ч. 4 ст. 21 Областного закона Ростовской области от 08.06.1994 № 1-ЗС «О статусе депутата Законодательного Собрания Ростовской области» // Наше время. 23.08.1994. № 148.



развития<sup>1</sup>; решения органов местного самоуправления в части нарушения прав, свобод и законных интересов граждан<sup>2</sup>; результативность реагирования на обращения, направленные представительным (законодательным) органом<sup>3</sup>.

Фактическое проведение депутатской проверки немислимо без осуществления конкретных проверочных действий. Поэтому наделение депутата правам проводить проверки неизбежно потребует передачи ему соответствующих властных полномочий. Часть из них депутату уже предоставлена, часть еще ожидает своего законодательного закрепления. К числу самых популярных и нормативно-урегулированных следует отнести: посещение депутатом органов и организаций, а также истребование депутатом необходимых материалов и сведений. К числу редко распространенных – фото-видео- аудиозапись фактов и событий, имеющих отношение к предмету проверки и приглашение должностных лиц для дачи объяснений.

*Право депутата посещать органы и организаций* предусмотрено для депутатов всех представительных органов. Федеральным парламентариям оно предоставлено ч. 2 ст. 5 Федерального закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», депутаты

---

<sup>1</sup> Пп. 11 п. 1 ст. 7 Закона Нижегородской области от 12.10.2011 № 150-3 «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» // Правовая среда. 14.10.2011. № 116(1381).

<sup>2</sup> Пп. «б» п. 1 ст. 20 Закона Сахалинской области от 12.07.1994 № 2 «О статусе депутата Сахалинской областной Думы» // Губернские ведомости. № 30(136), 23.07.1994.

<sup>3</sup> Пп. 1 п. «к» ст. 8 Закона Кировской области от 14.02.2001 № 248-ЗО «О статусе депутата Законодательного Собрания Кировской области» // Вестник Кировской областной Думы и администрации области. 15.03.2001. № 1(34).

представительных (законодательных) органов власти субъектов РФ наделяются этим правомочием законами субъектов Федерации, местные – как правило, уставами муниципальных образований.

Формально, перечень организаций возможных к посещению федеральным парламентарием является закрытым и не предполагает права посещения объектов, принадлежащих юридическим лицам, финансируемым за счет частных средств. При этом само посещение органов и организаций должно производиться в связи с осуществлением парламентарием своей профессиональной деятельности<sup>1</sup>. Однако, на практике подобные ограничения не действуют, и предусмотренные гарантии осуществления деятельности членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы распространяются на всех субъектов права, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации.<sup>2</sup>

Законодательство субъектов Федерации о праве депутатов посещать органы и организации во многом аналогично федеральному, однако имеет свои особенности. Во-первых, ряд регионов не предусмотрели в своих законах комментируемое правомочие (например, Рязанская, Кемеровская, Ярославская, Свердловская области). Во-вторых, перечень органов и организаций, доступных к посещению депутатами субъекта, существенно рознится.

---

<sup>1</sup> Королев А.Н., Плешакова О.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ. 2008. С. 35

<sup>2</sup> Григорьева Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Н.И. Воробьева // СПС КонсультантПлюс. 2010. С. 21

Так, большинство субъектов Федерации воспроизвели логику федерального законодателя и предоставили депутатам право беспрепятственно посещать органы государственной власти субъекта и иные государственные органы субъекта, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также посещать организации, полностью или частично финансируемые из регионального бюджета либо имеющие льготы по уплате налогов и сборов, предоставление льгот по которым находится в компетенции субъекта, либо имеющие в качестве учредителей органы государственной власти субъекта РФ<sup>1</sup>. Для местных депутатов право посещения ограничивается, как правило, органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями<sup>2</sup>.

Представляется верным сохранить логику федерального законодателя об ограниченности права депутата посещать органы и организации. В целях исключения злоупотребления правом надлежит установить четкие критерии посещения депутатом именно частных организаций. К числу уже апробированных в законодательстве (финансирование из соответствующего бюджета; наличие льгот по уплате налогов и обязательных платежей; наличие в качестве учредителей органов государственной власти или органов местного самоуправления) следует добавить новый критерий - участие организации в предоставлении государственных (муниципальных)

---

<sup>1</sup> Например, п. 2 ст. 4 Закона Челябинской области от 28.02.2006 № 4-ЗО «О статусе депутата Законодательного Собрания Челябинской области» // Южноуральская панорама. 21.03.2006. № 47.

<sup>2</sup> П. 1 ст. 31 Устава муниципального образования «город Екатеринбург», утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 30.06.2005 № 8/1 // Вечерний Екатеринбург. 16.07.2005. № 131.

услуг. Правовую базу такого предложения предопределяет Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup>, которая распространяет действие закона не только на государственные (муниципальные) органы, предоставляющие государственные (муниципальные) услуги, но и на деятельность организаций, участвующих в их предоставлении.

Совершенствование законодательства субъектов Федерации и муниципальных образований следует проводить по линии повсеместного предоставления депутату права посещения органов и организаций расположенные на соответствующей территории (субъекта Федерации, муниципального образования), ограничив перечень объектов подлежащих посещению по аналогии с предложенным выше.

*Право депутата на истребование необходимых для проведения проверки материалов и сведений реализуется депутатом посредством направления обращений. В настоящей статье термин депутатское обращение понимается как собирательный термин, обозначающий все виды обращений направляемых депутатом. То есть, депутатское обращение - это обращение в письменной форме составленное на депутатском бланке и направленное депутатом самостоятельно, в целях получения документов и (или) сведений, а также защиты прав и законных интересов граждан.*

---

<sup>1</sup> Ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

Перечень субъектов права, которым может адресовываться депутатское обращение достаточно широк и, как правило, включает в себя все органы и всех должностных лиц расположенных на соответствующей территории, а также предприятия, организации и учреждения независимо от их организационно правовых форм и форм собственности.

Безусловно, перечень лиц и органов обязанных отвечать на обращения депутатов в законодательстве различных субъектов Федерации существенно рознится, однако законодатель не стремится ограничивать право депутатов на обращение путем установления узких перечней. Исключение составляет, например, Омская область, где депутат уполномочен вносить подготовленные им обращения только в исполнительные органы власти субъекта Федерации<sup>1</sup>.

Нами выявлено всего 5 из 83 субъектов Федерации, которые не предусматривают право депутатов на обращение в широком смысле, ограничивая депутата только отдельными видами обращений (Саратовская область, Челябинская область, Республика Башкортостан, Рязанская область, Свердловская область). Однако, и в этих субъектах имеющихся инструментов (прежде всего, право депутатского запроса) вполне достаточно для сбора сведений в рамках депутатской проверки.

Следует признать, что представленные в публикации предложения основываются на анализе достаточно редких и несистематизированных правовых нормах о депутатских проверках, а

---

<sup>1</sup> Ст. 8 Закона Омской области от 26.09.1994 № 7-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Омской области» // Омский вестник. 30.09.1994. № 192.

также анализе массива законодательства (федерального, субъектов Федерации, местного) об отдельных правомочиях, используемых депутатами при проведении проверок. С одной стороны, можно согласиться с позицией о том, что право депутата проверять различные факты общественной жизни проистекает из представительной природы депутатского мандата и, строго говоря, не нуждается в специальном законе, который необходим только для формализации использования права. С другой стороны, законодательное отсутствие специальных норм предусматривающих право депутатских проверок становится существенной преградой при реализации народным избранником своего контрольного потенциала. Надеемся, что законодательное закрепление права депутатских проверок послужит толчком к его активизации и массовому использованию.

На основании изложенного, представляется полезным дополнить Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», соответствующие законы субъектов Федерации о статусе депутатов, а также уставы муниципальных образований нормами об индивидуальном праве депутата проводить проверки в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

**A.V. Savoskin**

judge advisor of Charter Court Sverdlovsk region  
candidate of Law Sciences, associate Professor  
associate professor of the department of public law

---

Ural State Economic University  
Yekaterinburg, Russian Federation  
E-mail: savoskinav@yandex.ru

**«THE FORGOTTEN» RIGHTS OF DEPUTIES  
PART 4. THE RIGHT OF DEPUTIES INSPECTIONS**

**Abstract**

The presented article is the fourth of the series of articles on the rights of deputies of the regular and out-of-mass-consumption, and the rights of deputies formally fixed, but the regulatory outstanding, and therefore not implemented in practice and is often not known to the elected representatives. The subject of the study is directly the rights of deputies, not the authority of a representative government.

This article contains an analysis of the rights of deputies carry out checks the facts having essential for the society and the state. Separately presented the powers of the deputy to demand the necessary materials and visit the organs and organizations in conducting inspections. Formulates proposals for the widespread introduction of the institute of parliamentary verifications along with the institution of parliamentary investigations.

**Keywords**

Deputy, the rights of deputies, parliamentary inspection.