

Л.А. Нудненко

доктор юридических наук, профессор

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)*

Российская Федерация, 119606, Москва, ул. Вернадского, д. 84, корп. 1

ORCID: 0000-0001-8741-6735. E-mail: nudnenko@rambler.ru

Практика реализации парламентских и депутатских запросов в Федеральном Собрании Российской Федерации

Аннотация: Обеспечению соответствия решений и действий исполнительной власти федеральному законодательству должен содействовать парламентский контроль, в числе форм которого парламентский и депутатский запрос. Цель настоящего исследования – проанализировать практику парламентских и депутатских запросов посредством изучения имеющихся в открытом доступе материалов, используя функциональный, статистический, системный методы познания.

Анализ имеющихся материалов позволил сделать вывод о незначительном количестве парламентских запросов, что ограничивает представительские и контролирующие функции Федерального Собрания РФ, снижает возможности для полноценной реализации заложенной в Конституции роли парламента РФ в политическом процессе. Пробелы в информации о депутатских запросах открывают возможности для использования этого инструмента парламентариями в лоббистских целях.

В статье высказано предположение, что общее количество депутатских и парламентских запросов может увеличиться в 2020–2021 годах из-за подготовки к выборам в Государственную Думу РФ. При этом сохранится тематика депутатских и парламентских запросов, актуализированная предстоящими парламентскими выборами. Качественная информация о депутатских запросах будет доступна общественности, как и раньше, лишь по инициативе депутата Государственной Думы РФ и члена Совета Федерации РФ через средства массовой информации.

Ключевые слова: парламентский запрос, депутатский запрос, парламентский контроль, Совет Федерации, Государственная Дума, Федеральное Собрание РФ, депутат, средства массовой информации.

Для цитирования: Нудненко Л. А. Практика реализации парламентских и депутатских запросов в Федеральном Собрании Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2020. – № 2 (86). – С. 89–95. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-89-95.

Lydia A. Nudnenko

Dr. Sci. (Jurid.), Professor

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(The Presidential Academy, RANEPА)*

84-1, Vernadsky str., Moscow, 119606, Russian Federation

ORCID: 0000-0001-8741-6735. E-mail: nudnenko@rambler.ru

Practice of implementation of parliamentary and Deputy requests to the Federal Assembly Russian Federation

Annotation: The compliance of decisions and actions of the executive branch with federal legislation should be facilitated by parliamentary control, among the forms of which are parliamentary and parliamentary requests. The purpose of this study is to analyze the practice of parliamentary and parliamentary inquiries by examining publicly available materials, using functional, statistical, systemic methods of knowledge.

The analysis of the available materials made it possible to conclude on a small number of parliamentary requests, which limits the representative and controlling functions of the Federal Assembly of the Russian Federation, reduces the possibilities for the full realization of the role of the Parliament of the Russian Federation in the political process enshrined in the Constitution. Gaps in information on parliamentary requests open up opportunities for parliamentarians to use this tool for lobbying purposes.

The article suggested that the total number of parliamentary and parliamentary requests could increase in 2020-2021 due to preparations for elections to the State Duma of the Russian Federation. At the same time, the topic of deputy and parliamentary requests, updated by the forthcoming parliamentary elections, will remain. Qualitative information about deputy requests will be available to the public, as before, only on the initiative of the deputy of the State Duma of the Russian Federation and a member of the Federation Council of the Russian Federation through the media.

Keywords: parliamentary request, deputy request, parliamentary control, Federation Council, State Duma, Federal Assembly of the Russian Federation, deputy, mass media.

For citation: Nudnenko L. A. Practice of implementation of parliamentary and Deputy requests to the Federal Assembly Russian Federation // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia. – 2020. – № 2 (82). – P. 89–95. DOI: 10.35750/2071-8284-2020-2-89-95.

Федеральное Собрание РФ – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации [статья 94 Конституции РФ]. Он призван выражать и претворять в законах волю российского многонационального народа [8]. Функции Федерального Собрания РФ не ограничиваются представительной и законодательной функциями, а естественным образом дополняются контрольной функцией, которая воплощена в ряде статей Конституции РФ и детально регламентирована Федеральным законом «О парламентском контроле»¹.

Распространённым институтом парламентского контроля в советский период истории России был депутатский запрос. Начиная с 1999 г. в качестве формы парламентского контроля появляется парламентский запрос², который является предметом сравнительного анализа в юридической науке [3–6].

Поскольку парламентский запрос вырос из депутатского запроса, обе формы парламентского контроля имеют общую правовую природу, в числе признаков которой: контрольный характер полномочий; круг вопросов, составляющих предмет запроса, а также совпадение круга их адресатов.

Вместе с тем в правовой регламентации депутатского и парламентского запросов есть различия [6].

1. Круг субъектов их внесения. Субъектом парламентского запроса являются палаты Федерального Собрания РФ, субъектами депутатского запроса – член Совета Федерации, депутат Государственной Думы. Таким образом, парламентский запрос является коллективным, депутатский запрос – индивидуальным.

2. Различен порядок оформления парламентского и депутатского запросов.

Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа членов или депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания РФ в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ.

Депутатский запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ.

3. Различен и срок ответа на парламентский и депутатский запросы. Он составляет 15 дней со дня получения парламентского запроса и не позднее чем через 30 дней со дня получения депутатского запроса. Различие в сроках можно объяснить тем, что законодатель считает парламентский запрос в силу его коллегиального характера более важным и значимым для реализации парламентского контроля, чем депутатский запрос.

4. Существенно различаются порядок ответов на парламентский и депутатский запросы. Ответ на депутатский запрос имеет только письменную форму, даётся отдельному депутату, не является предметом рассмотрения представительного органа государственной власти и тем более основанием для принятия соответ-

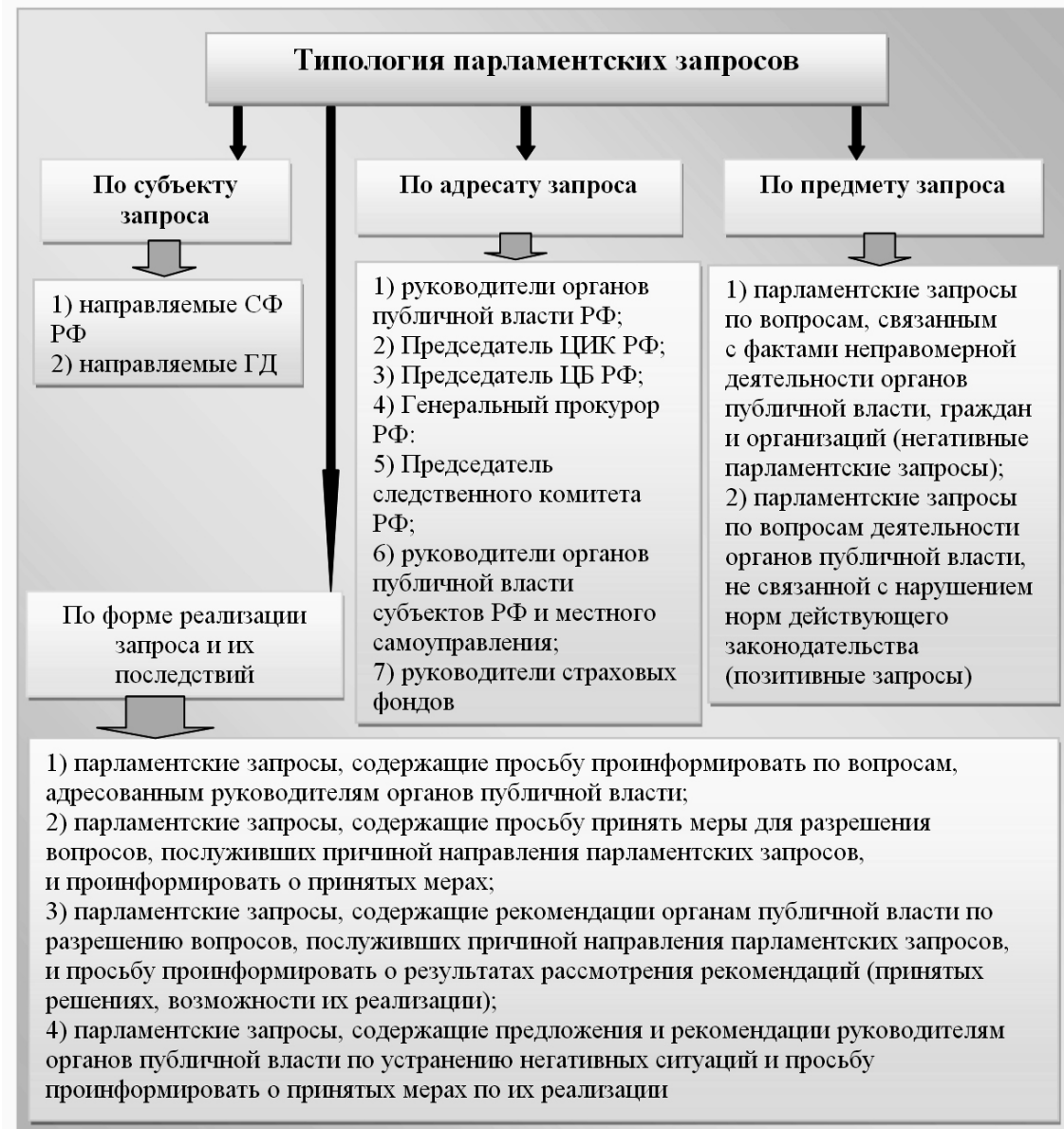
¹ О парламентском контроле : Федеральный закон от 7 мая 2013 г. №77-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.

² Парламентский контроль в Российской Федерации : научно-практическое пособие. – Москва: Издание Государственной Думы, 2011. – 158 с.

ствующего постановления палаты Федерального Собрания РФ.

Ответ на парламентский запрос может быть дан в устной [на заседании палаты] или в письменной форме.

В науке конституционного права приведена типология парламентских запросов [1]. Взяв её за основу, предлагаем своё видение этой проблемы на основе данных, представленных в открытом доступе.



Изучение сайтов палат Федерального Собрания РФ позволяет сделать вывод, что информация о парламентских запросах сводится к сведениям о: фамилии, имени, отчестве инициатора запроса, должностном лице, подписавшем запрос, исходящем номере, контрольном сроке ответа на запрос и выходных данных ответа. Ни сам текст запроса, ни ответ на него не публикуются. То есть пользователи знают только о том, что запрос был направлен. Этого явно недостаточно для информации о парламентских запросах как о важных сведениях, которые представляют одну из форм парла-

ментского контроля. Что касается депутатских запросов, то такая информация полностью отсутствует на официальных сайтах палат Федерального Собрания РФ.

Полагаем, что парламентские запросы демонстрируют позицию парламентариев по резонансным вопросам. Публичная информация о депутатских запросах делает работу парламентариев более прозрачной и доступной для осуществления гражданского контроля.

В качестве примера представим информацию о парламентских запросах Государственной Думы РФ за три года (табл. 1).

**Информация о парламентских запросах ГД РФ,
представленная на официальном сайте Государственной Думы РФ³**

Инициатор	Подписан	Контрольный срок	Ответ
Рашкин В.Ф.	Володин В.В. Подписан: 15 ноября 2018 Исх. № 2.3.3-11/1436	05.12.2018	Письмо № 3/187716791306 за подписью врио министра внутренних дел РФ А. В. Горового
Рашкин В.Ф.	Володин В.В. Подписан: 15 ноября 2018 Исх. № 2.3.3-11/1436	05.12.2018	Письмо № 16-29-2018 за подписью Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки
Яровая И.А.	Володин В.В. Подписан: 15 марта 2017 Исх. № 2.3.3-11/275	03.04.2018	Письмо № 15/3-546-17 за подписью Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки
Яровая И.А.	Володин В.В. Подписан: 15 марта 2017 Исх. № 2.3.3-11/275	03.04.2018	Письмо № 211-9959-17 за подписью Председателя Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкина
Хованская Г.П.	Володин В.В. Подписан: 16 декабря 2016 Исх. № 2.3.3-17/1519	16.01.2017	Письмо № 10374п-П9 за подписью Первого заместителя Председателя Правительства РФ И.И. Шувалова
Левин Л.Л.	Володин В.В. Подписан: 16 ноября 2016 Исх. № 2.3.3-17/1362	06.12.2016	Письмо № 208-40269-16 за подписью Председателя Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкина
Левин Л.Л.	Володин В.В. Подписан: 16 ноября 2016 Исх. № 2.3.3-17/1362	06.12.2016	Письмо № 15/3-2153-2016 за подписью Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки

Анализ содержания сведений приведённой таблицы позволяет сделать вывод: во-первых, количество парламентских запросов незначительно, во-вторых, информация о результатах

парламентских запросах не позволяет выяснить суть ответа и, соответственно, судить об эффективности парламентских запросов.

Обобщённую информацию о парламентских запросах СФ РФ найти не удалось. Так же дело обстоит и с депутатскими запросами обеих палат Федерального Собрания РФ.

³ Парламентские запросы [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы РФ. – URL: <http://duma.gov.ru/representative/interpellations/> (дата обращения: 10.03.2020).

Проведя анализ парламентских запросов Государственной Думы РФ с 2005 года, отметим, что число парламентских запросов уменьшается. С 2011 по 2014 годы, согласно опубликованным данным, Государственная Дума РФ не направила ни одного запроса. Ситуация начала меняться в 2015 году, однако по-прежнему парламентский запрос используется крайне редко, 2–4 раза в год⁴.

Примечательно, что со временем меняется не только количество запросов, но и перечень их адресатов. Если с 2004 по 2008 годы Государственная Дума РФ прежде всего направляла парламентские запросы Председателю Правительства РФ, то затем всё чаще депутаты направляли запросы силовому блоку: руководителям Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ и МВД РФ.

Естественным следствием изменения адресатов стала трансформация тематики, по которым направлялись парламентские запросы. Если раньше Государственная Дума РФ интересовалась экономическими вопросами и реализацией различных инициатив со стороны Правительства РФ, то в последние годы все чаще депутаты просят силовиков провести проверку или принять дополнительные меры в каком-либо расследовании.

В средствах массовой информации имеется информация о коррупционности депутатских запросов. В 2017 году в СМИ называлась конкретная стоимость депутатского запроса – от 2 до 10 тысяч долларов. По некоторым данным, стоимость запроса по резонансным делам на имя Генерального прокурора могла достигать и 100 тысяч долларов. Разумеется, доказать факты подкупа депутатов никогда не удавалось, хотя эта тема время от времени использовалась в информационных кампаниях для дискредитации работы Государственной Думы РФ и отдельных депутатов⁵.

Проблему коррупционности депутатских запросов признавали и в самой Государственной Думе РФ. В конце декабря 2018 года были приняты поправки в Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ, вводящие ответственность депу-

татов за конфликт интересов⁶. Следовательно, о проблеме возможного использования инструмента депутатского запроса в корыстных целях или же с целью лоббирования личных интересов известно более 10 лет, но при этом информация о персональных депутатских запросах скрыта от граждан. Исключением из этого общего правила стала появившаяся в СМИ информация, что в Совете Федерации проверяют на конфликт интересов депутатский запрос сенатора Людмилы Нарусовой к Председателю Верховного Суда по поводу судебных решений о компаниях, доля в которых принадлежит ее дочери Ксении Собчак⁷.

Коррупционность депутатских запросов является темой для принятия соответствующих решений и среди самих парламентариев. Так, ещё в 2017 г. лидер московского отделения «Яблоко» и руководитель Центра антикоррупционной политики партии Сергей Митрохин обратился к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания РФ Вячеславу Володину с просьбой обнародовать статистику по депутатским запросам за 2017 год. В партии подозревали, что народные избранники используют депутатские запросы для продвижения своего бизнеса и личных интересов⁸. Данная информация опубликована не была.

Таким образом, инструмент депутатского запроса, который является не только общественно значимым, но и потенциально коррупционным [что признали сами парламентарии], скрыт от граждан, что делает эту сферу ещё более непрозрачной, а значит, повышается риск злоупотреблений.

При этом Государственная Дума РФ не рефлексирует над инструментами парламентского и депутатского запросов. Нет публичных сообщений о проведении такого анализа, хотя по другим темам подобный анализ время от времени проводится. Например, в 2011 году Государственная Дума РФ опубликовала пособие для

⁴ Парламентские запросы [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы РФ. – URL: <http://duma.gov.ru/representative/interpellations/> (дата обращения: 10.03.2020).

⁵ Иванова Надежда. Депутатский левак: сколько стоит запрос и кому он нужен [Электронный ресурс] // Сайт «Daily Storm». – 2017. – 4 июля. – URL: <https://dailystorm.ru/vlast/deputatskiy-levak-skolko-stoit-zapros-i-komu-on-nuzhen> (дата обращения: 02.01.2020).

⁶ О внесении изменения в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 561-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8487.

⁷ Гордеев Владислав, Кирьянов Роман. В Совфеде проверят возникший конфликт интересов в действиях Нарусовой [Электронный ресурс] // Сайт «Новости дня в России и в мире. РБК». – 2020. – 27 апр. – Режим доступа: www.rbc.ru/politics/27/04/2020/5ea6e2ec9a79479d802d4d6f. (дата обращения: 06.05.2020)

⁸ Спикера Госдумы попросили опубликовать данные о депутатских запросах [Электронный ресурс] // Сайт «Общей газеты». – 2017. – 13 нояб. – URL: <https://og.ru/politics/2017/11/13/92687> (дата обращения: 02.01.2020)

депутатов по парламентскому контролю, но оно касалось парламентских расследований, а не запросов [9].

На сайте палат Федерального Собрания РФ доступна информация только о парламентских запросах. Узнать о содержании депутатских запросов становится возможным только благодаря средствам массовой информации, которые, в свою очередь, узнают об этом напрямую от парламентариев. Это значит, что в основном публичными становятся запросы, используемые депутатом для пиар-кампаний. Они как минимум демонстрируют заинтересованность депутата резонансной социальной проблемой или показывают избирателю активность депутата по решению электорально-значимого вопроса.

Согласно данным Медиалогии, за прошедший год в средствах массовой информации было 2247 оригинальных сообщений о запросах депутатов Государственной Думы, общее число сообщений – 3898. При этом стоит отметить, что не во всех случаях сообщалось о том, что тот или иной депутат направил запрос, иногда речь шла лишь о намерении того или иного депутата направить запрос⁹.

Чаще всего в связи с «депутатским запросом» упоминаются структуры силового блока. В топ-15 объектов попали: региональные прокуратуры РФ (10), ФСБ (11), Генеральная прокуратура РФ (12), Следственный комитет РФ (14).

Среди партий чаще всего в связи с депутатским запросом упоминается КПРФ, затем идёт «Единая Россия», следом – «Справедливая Россия». ЛДПР не попала в наиболее значимые субъекты.

О парламентских запросах в силу их незначительного количества за прошедший год было гораздо меньше сообщений в средствах массовой информации: 352 оригинальных сообщения (всего – 919). В объектах, связанных с темой парламентских запросов, также доминирует силовой блок.

Наибольший резонанс в 2019 году вызвали парламентские запросы в Генеральную Прокуратуру, Следственный комитет, МВД и Банк России о проверке перечисления средств в фонд защиты прав дольщиков¹⁰.

⁹ Рейтинги и исследования [Электронный ресурс] // Сайт «Медиалогия». – URL: <https://www.mlg.ru/ratings/search/> (дата обращения 03.01.2020).

¹⁰ О парламентских запросах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Генеральному прокурору Российской Федерации Ю.Я. Чайке, Председателю Следственного комитета Российской Федерации

Таким образом, в публичной сфере доступна информация только о «позитивных депутатских запросах», сведения о которых хотели бы раскрыть сами депутаты.

Проведённое исследование парламентских и депутатских запросов позволяет сделать следующие выводы.

Парламентские и депутатские запросы не могут в полной мере рассматриваться как эффективный инструмент парламентского контроля.

Парламентские запросы представлены незначительным количеством, что ограничивает представительские и контролирующие функции Федерального Собрания РФ, снижает возможности для полноценной реализации заложенной в Конституции роли парламента РФ в политическом процессе.

Парламентские запросы в настоящее время адресованы в большей степени силовому блоку (Прокуратура, Следственный комитет РФ и т. д.). Это свидетельствует о том, что институт парламентского запроса способствует повышению ответственности представителей исполнительной власти за порученное дело.

Пробелы в информации о депутатских запросах открывают возможности для использования этого инструмента парламентариями в лоббистских целях.

Полагаем, что общее количество депутатских и парламентских запросов может увеличиться в 2020–2021 годах из-за подготовки к выборам в Государственную Думу РФ. При этом сохранится тематика депутатских и парламентских запросов, актуализированная предстоящими парламентскими выборами. Основным адресатом, скорее всего, останется силовой блок. Однако нельзя исключать, что перечень получателей депутатских запросов может быть расширен. Качественная информация о запросах

А.И. Бастрыкину, Министру внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцеву, Председателю Центрального банка Российской Федерации Э.С. Набиуллиной «О проверке полноты соблюдения требований законодательства Российской Федерации в части обязанности страховщиков передать страховую премию по досрочно прекращённым договорам страхования гражданской ответственности застройщиков» и о предоставлении информации о реализации государственной политики в сфере страховой деятельности и саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства и предложений по ее совершенствованию : Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 6921-7 ГД // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 42 (ч. III). – Ст. 5855.

будет доступна общественности, как и раньше, лишь по инициативе депутата Государственной Думы РФ и члена Совета Федерации РФ и через

средства массовой информации. Информационная прозрачность парламента РФ по-прежнему будет оставаться проблемной зоной.

Список литературы

1. *Зубарев А. С.* Типы парламентских запросов палат Федерального Собрания Российской Федерации (к вопросу о необходимости интерpellаций) // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 5 (90). – С. 65–80.
2. *Комаров С. А., Чепус А. В.* Парламентский запрос как форма контроля деятельности Правительства Российской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2015. – № 1–2 (136–137). – С. 18–22.
3. *Карасев А. Т., Гиздатов А. Р.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 9 (58). – С. 34–38.
4. *Конджакулян К. М., Арутюнян А. Р.* Некоторые вопросы взаимодействия правительства и парламента в Российской Федерации и Республике Армения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 37–41.
5. *Медведева Т. П.* Осуществление Советом Федерации отдельных контрольных полномочий // Современное право. – 2016. – № 12. – С. 45–49.
6. *Нудненко Л. А.* Проблемы правовой регламентации парламентского запроса // Конституционное и муниципальное право – 2020. – № 4. – С. 50–54.
7. *Нудненко Л. А.* К вопросу о правовом регулировании народовластия в России // Государство и право. – 2012. – № 7. – С. 13–21.
8. Парламентское право России : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. – Москва: Издание Государственной Думы, 2013. – 398 с.
9. *Чепус А. В.* Парламентская ответственность Правительства: история вопроса // Наука. Общество. Государство. – 2019. – Т. 7. – № 3 (27). – С. 71–78.
10. *Чепус А. В.* Парламентская ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Многосоставные государства: опыт и перспективы развития : сборник Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А. Д. Гулякова. – Пенза: Издательство ПГУ, 2019. – С. 161–177.

References

1. *Zubarev A. S.* Tipy parlamentskikh zaprosov palat Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii (k voprosu o neobkhodimosti interpellyatsiy) // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. – 2018. – № 5 (90). – S. 65–80.
2. *Komarov S. A., Chepus A. V.* Parlamentskiy zapros kak forma kontrolya deyatelnosti Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii // Predstavitel'naya vlast' – XXI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problemy. – 2015. – № 1–2 (136–137). – S. 18–22.
3. *Karasev A. T., Gizdatov A. R.* Parlamentskiy kontrol' v sisteme gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii // Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. – 2015. – № 9 (58). – S. 34–38.
4. *Kondzhakulyan K. M., Arutyunyan A. R.* Nekotoryye voprosy vzaimodeystviya pravitel'stva i parlamenta v Rossiyskoy Federatsii i Respublike Armeniya // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye. – 2016. – № 4. – S. 37–41.
5. *Medvedeva T. P.* Osushchestvleniye Sovetom Federatsii otdel'nykh kontrol'nykh polnomochiy // Sovremennoye pravo. – 2016. – № 12. – S. 45–49.
6. *Nudnenko L. A.* Problemy pravovoy reglamentatsii parlamentskogo zaprosa // Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo – 2020. – № 4. – S. 50–54.
7. *Nudnenko L. A.* K voprosu o pravovom regulirovanii narodovlastiya v Rossii // Gosudarstvo i pravo. – 2012. – № 7. – S. 13–21.
8. Parlamentskoye pravo Rossii : monografiya / pod red. T. Ya. Khabriyevoy. – Moskva: Izdaniye Gosudarstvennoy Dumy, 2013. – 398 s.
9. *Chepus A. V.* Parlamentskaya otvetstvennost' Pravitel'stva: istoriya voprosa // Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo. – 2019. – T. 7. – № 3 (27). – S. 71–78.
10. *Chepus A. V.* Parlamentskaya otvetstvennost' organov ispolnitel'noy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii // Mnogosostavnyye gosudarstva: opyt i perspektivy razvitiya : sbornik Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii / pod red. A. D. Gulyakova. – Penza: Izdatel'stvo PGU, 2019. – S. 161–177.

© Нудненко Л.А., 2020

Статья поступила в редакцию 07.05.2020 г.