

А. С. Зубарев\*

## Типы парламентских запросов палат Федерального Собрания Российской Федерации (к вопросу о необходимости интерpellаций)

**Аннотация.** В статье анализируется существующее правовое регулирование парламентских запросов палат Федерального Собрания РФ исходя из целей парламентского контроля, отраженных в федеральном законодательстве. Автором предложена типология парламентских запросов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ за период с 2000 по 2017 г., выявлены базовые типы парламентских запросов и выделены их признаки. По результатам исследования предложено внедрение в федеральное правовое регулирование института интерpellации.

**Ключевые слова:** Федеральное Собрание, Государственная Дума, Совет Федерации, парламентский контроль, типология, парламентский запрос, цели контроля, интерpellация, признаки парламентских запросов, последствия контроля.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2018.90.5.065-080**

Традиционно в науке конституционного права выделяют информативные (консультативные), санкционирующие (резолютивный или решающий) и бюджетно-финансовый формы парламентского контроля<sup>1</sup>. Принятый в 2013 г. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>2</sup> (далее — Закон о парламентском контроле) объединил все вышеперечисленные формы парламентского контроля на позитивно-правовом уровне, отразив единые цели, принципы и последствия применения кон-

трольных форм Федеральным Собранием РФ. Одной из контрольных форм Федерального Собрания является парламентский запрос к руководителям органов публичной власти (п. 7 ст. 5 Закона о парламентском контроле). Однако, несмотря на позитивное оформление в едином институте всех форм парламентского контроля, в науке констатируется, что парламентский контроль в Российской Федерации носит преимущественно информационный и рекомендательный характер<sup>3</sup>. Одной из базовых информационных форм парламентского

---

<sup>1</sup> Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М. : Городец, 2005. С. 17—19.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

<sup>3</sup> См.: Чопяк А. П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Московский университет МВД России, 2013.

---

© Зубарев А. С., 2018

\* Зубарев Андрей Сергеевич, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Центрального филиала Российского государственного университета правосудия 1985zubarev@mail.ru  
394051, Россия, г. Воронеж, ул. Героев Сибириков, д. 9, кв. 79

контроля является направление палатами Федерального Собрания парламентских запросов руководителям публичных органов и организаций.

В трудах по конституционному праву парламентские запросы рассматриваются: как обращение с целью получения необходимой информации, не затрагивающей политику, проводимую данным министерством<sup>4</sup>, как один из видов информационных полномочий Федерального Собрания<sup>5</sup>.

При этом следует отметить, что парламентский запрос как одна из базовых форм парламентского контроля появился задолго до принятия статутного Закона, получив свое законодательное оформление в 1994 г. в Федеральном законе от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе депутата)<sup>6</sup>.

Однако с 2013 г. парламентский запрос получил новое функциональное назначение — он должен рассматриваться как правовое средство, направленное на достижение целей, определенных Законом о парламентском контроле. Вместе с тем, установив новое функциональное назначение запросов палат парламента, законодатель не изменил их правового регулирования.

Поэтому актуален вопрос о способности указанной контрольной формы достигать це-

лей, поставленных Законом о парламентском контроле. В этой связи целесообразно определить способности существующей модели правового регулирования парламентских запросов обеспечить достижение целей парламентского контроля. Одним из наиболее перспективных способов здесь представляется проведение типологии парламентских запросов палат Федерального Собрания РФ<sup>7</sup>. Посредством анализа базовых признаков парламентских запросов и их последующего моделирования возможно сформировать оптимальные типы парламентских запросов, способных достигать целей парламентского контроля<sup>8</sup>.

Предметом типологии стали 286 парламентских запросов, направленных Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ в органы и должностным лицам публичной власти в период с 2000 г. по 2017 г.

Первым этапом типологии является выявление базовых признаков парламентского запроса. При этом понятие «запрос» в русском языке имеет несколько значений:

- 1) требование официального разъяснения, объяснений по какому-нибудь вопросу, делу;
- 2) официальное обращение с требованием, просьбой дать какие-либо сведения<sup>9</sup>.

Следовательно, исходя из этимологии термина, предметом парламентских запросов являются обстоятельства общественной жизни, в связи или с наступлением которых палаты

<sup>4</sup> См.: Чепус А. В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 209—216.

<sup>5</sup> См.: Гранкин И. В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 24—29; Зенин Г. Е. Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 72—77.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>7</sup> О применении метода типологизации в правовой науке см.: Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / отв. ред. Р. О. Халфина. М.: Наука, 1987; Рожкова Л. П. Принципы и методы типологии государства и права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1980; Щербаковский Г. Э., Маркова-Мурашова С. А., Биктасов О. К., Ильичев В. В. Классификация и типологизация как методологические процедуры теоретико-правовых исследований // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006 г. № 1. С. 67—73.

<sup>8</sup> См.: Поленина С. В., Сильченко Н. В. Указ. соч. С. 9—23.

<sup>9</sup> См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова // URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=17831> (дата обращения: 01.09.2017); Большой толковый словарь русского языка / сост.

Федерального Собрания обращаются с требованием предоставить официальные сведения и (или) объяснения от органов и должностных лиц публичной власти.

Закон о статусе депутата регламентирует парламентский запрос как право Совета Федерации, Государственной Думы направить запрос руководителям органов публичной власти, а также руководителям государственных внебюджетных фондов по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением ограничений по недопустимости вмешательства в оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность (ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 18).

Аналогичным образом определяется парламентский запрос в регламентах палат Федерального Собрания (ст. 81 Регламента Совета Федерации<sup>10</sup>, ст. 47 Регламента Государственной Думы<sup>11</sup>) и Законе о парламентском контроле.

Одновременно тексты парламентских запросов содержат следующую информацию: о палате, направившей запрос; руководителе органа публичной власти; круге вопросов, послуживших причиной запроса и обращения к руководителю.

Существующее правовое регулирование парламентских запросов и тексты постановлений палат Федерального Собрания позволяют выделить следующие признаки парламентских запросов, которые послужат основанием типологии, в зависимости от:

- 1) субъекта запроса (палаты Федерального Собрания, направляющей парламентский запрос);
- 2) адресата запроса (руководителя органа публичной власти, которому направляется запрос и в компетенцию которого входит рассмотрение вопросов, поставленных в запросе по существу);

3) предмета запроса (вопросов, поставленных в парламентских запросах, входящих в компетенцию органов публичной власти);

4) формы реализации запроса и их последствий (мер реагирования на обращение палаты парламента).

В зависимости от первого основания парламентские запросы делятся на направляемые Советом Федерации или Государственной Думой Федерального Собрания РФ. Государственной Думой был подготовлен и направлен 251 парламентский запрос, тогда как Советом Федерации — 35 парламентских запросов. Таким образом, запросная деятельность у Государственной Думы значительно выше, чем у Совета Федерации, и соотносится как 7 к 1.

Наиболее распространенной категорией лиц, к которым направляются запросы, являются руководители органов исполнительной власти РФ — 250 запросов (217 — Государственной Думы, 33 — Совета Федерации), в том числе руководителям федеральных органов исполнительной власти было направлено 248 запросов (216 — Государственной Думы, 32 — Совета Федерации). Направление парламентских запросов руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ остается незначительным, за анализируемый период было направлено только 2 запроса, адресованных руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (1 — Государственной Думы, 1 — Совета Федерации).

Значительно меньше запросов направляется руководителям государственных органов, не относящихся к исполнительной власти. Всего было направлено 36 парламентских запросов (Государственной Думы — 34, Совета Федерации — 2). Больше всего их было адресовано Генеральному прокурору РФ, а также совместно Генеральному прокурору и руководителям иных

---

и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб. : Норинт, 2000. С. 340 ; Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 1997.

<sup>10</sup> См.: постановление Совета Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

<sup>11</sup> См.: постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

органов публичной власти<sup>12</sup> — 32 запроса (31 — Государственной Думы, 1 — Совета Федерации). Доля парламентских запросов должностным лицам иных государственных органов несущественна, в частности, запросы направлялись Председателю Центрального банка РФ — 3 запроса (2 — Государственной Думы; 1 — Совета Федерации) и Председателю Центральной избирательной комиссии РФ — 1 запрос Государственной Думы.

Приведенные цифры показывают, что фактический круг адресатов парламентских запросов уже, чем он определен законодателем. В частности, за период с 2000 по 2017 г. парламентские запросы не направлялись Председателю Счетной палаты РФ, руководителям органов местного самоуправления, руководителям региональных и территориальных избирательных комиссий, комиссий референдума, а также руководителям государственных внебюджетных фондов.

Третий базовый признак, характеризующий парламентские запросы, — это их предмет. В процессе рассмотрения текстов парламентских запросов был выявлен общий критерий деления запросов на группы в зависимости от соответствия действий органов публичной власти обязательным требованиям законодательства.

На основании данного критерия парламентские запросы делятся на две группы.

Во-первых, это парламентские запросы по вопросам, связанным с фактами неправомерной деятельности органов публичной власти, граждан и организаций (негативные парламентские запросы), — 145 запросов (Государственной Думы — 133, Совета Федерации — 12). В данную группу включаются парламентские запросы по вопросам:

- 1) бездействия органов публичной власти, вызванного неисполнением полномочий, возложенных на них действующим законодательством<sup>13</sup>, — 42 запроса (Государственной Думы — 39, Совета Федерации — 3);
- 2) нарушений прав человека и федерального законодательства действиями органов публичной власти<sup>14</sup> — 40 запросов (Государственной Думы — 37, Совета Федерации — 3);
- 3) нарушений в сфере подзаконного нормотворчества<sup>15</sup>, препятствующих реализации федерального законодательства<sup>16</sup>, — 39 запросов (Государственной Думы — 37, Совета Федерации — 2);
- 4) противоправной деятельности физических лиц и организаций, не являющихся должностными лицами и органами публичной

<sup>12</sup> Председателю Правительства РФ, члену Правительства РФ, руководителю Центральной избирательной комиссии РФ, Председателю Следственного комитета — всего 6 запросов Государственной Думы.

<sup>13</sup> См., например: постановление Совета Федерации от 05.10.2005 № 310-СФ о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о мерах по финансированию дорожного хозяйства в 2006 г. и о подготовке заключения на проект федерального закона «О дорожных фондах в Российской Федерации», разработанный Советом Федерации // СЗ РФ. 2005. № 41. Ст. 4113.

<sup>14</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 08.07.2005 № 2152-IV ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о выплатах компенсаций и предоставлении дополнительного времени отдыха сотрудникам органов внутренних дел за работу сверх установленной законом продолжительности рабочего времени // Парламентская газета. 2005. № 127.

<sup>15</sup> В данную группу включаются запросы, вызванные наличием пробелов на уровне подзаконного регулирования, препятствующие реализации положений федерального законодательства, при несоответствии норм подзаконных актов принципам и нормам более высокой юридической силы, а также запросы, вызванные неподготовкой Правительством РФ законопроектов во исполнение постановлений Конституционного Суда РФ.

<sup>16</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 23.05.2008 № 558-5 ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ В. В. Путину о реализации положений Закона РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей», предусматривающих специальную регистрацию

власти<sup>17</sup>, — 24 запроса (Государственной Думы — 20, Совета Федерации — 4).

Таким образом, 145 из 286 парламентских запросов Федерального Собрания вызваны неправомерной деятельностью органов публичной власти, направление таких запросов не связано с оценкой эффективности и целесообразности деятельности должностных лиц и органов публичной власти. По сути, указанные запросы в большей мере носят надзорный характер по устранению противоправной деятельности.

Во-вторых, это парламентские запросы по вопросам деятельности органов публичной власти, не связанной с нарушением норм действующего законодательства (позитивные запросы), — 141 запрос (Государственной Думы — 118, Совета Федерации — 23). В данную группу включаются парламентские запросы по вопросам:

- 1) осуществления органами публичной власти внутренней государственной политики<sup>18</sup> — 121 запрос (Государственной Думы — 101, Совета Федерации — 20). В указанную подгруппу включаются запросы в сферах бюджетной, экономической, социальной, научной и образовательной политики, а также общественной безопасности и природопользования;
- 2) осуществления внешней государственной политики и международных отношений<sup>19</sup> — 20

запросов (Государственной Думы — 17, Совета Федерации — 3). В указанную подгруппу включаются запросы в сферах заключения международных договоров, обеспечения интересов соотечественников, находящихся за рубежом, функционирования дипломатических представительств и консульств.

Таким образом, 141 из 286 парламентских запросов связаны с деятельностью органов публичной власти в рамках их компетенции. Указанная группа запросов имеет своей целью контроль над эффективностью и целесообразностью принятия решений органами публичной власти в пределах их полномочий.

Четвертым признаком парламентских запросов являются форма реализации запроса и его последствия. Изучение парламентских запросов позволяет выделить следующие группы парламентских запросов, предусматривающих определенные меры реагирования со стороны органов публичной власти:

- 1) парламентские запросы, содержащие просьбу проинформировать по вопросам, адресованным руководителям органов публичной власти, — 140 запросов (Государственной Думы — 109, Совета Федерации — 31). В частности, в эту подгруппу входят запросы, содержащие просьбу предоставить запрашиваемые сведения<sup>20</sup>, а также проинфор-

---

ввозимых культурных ценностей и регистрацию временно ввозимых культурных ценностей // Парламентская газета. 2008. № 38.

<sup>17</sup> См., например: постановление Совета Федерации от 02.03.2007 № 83-СФ о парламентском запросе Генеральному прокурору РФ Ю. Я. Чайке о проверке информации, содержащейся в статье «Подопытные детки», опубликованной в газете «Московский комсомолец» (региональный выпуск «МК на Дону») за 28.02—07.03.2007 // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1277.

<sup>18</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 22.03.2006 № 2935-IV ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о мероприятиях, планируемых Правительством РФ в связи с 20-летием аварии на Чернобыльской АЭС // Парламентская газета. 2006. № 46.

<sup>19</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 04.03.2005 № 1568-IV ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о действиях Правительства РФ в связи с заявлением Государственной Думы «О рекомендуемых ответных мерах Российской Федерации в отношении Республики Молдова в связи с проводимым молдавскими властями курсом на обострение обстановки вокруг Приднестровья» // Парламентская газета. 2005. № 43.

<sup>20</sup> См., например: постановление Совета Федерации от 02.03.2016 № 93-СФ о парламентском запросе министру финансов РФ А. Г. Силуанову, министру природных ресурсов и экологии РФ С. Е. Донскому по вопросу о распределении в 2016 г. субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров и погашении кредиторской

- мировать палату Федерального Собрания о позиции<sup>21</sup>, о причинах возникновения негативного явления<sup>22</sup>, о принимаемых мерах<sup>23</sup>, о планируемых мерах<sup>24</sup>, о сроках принятия мер<sup>25</sup> и т.п.;
- 2) парламентские запросы, содержащие просьбу принять меры для разрешения вопросов, послуживших причиной направления парламентских запросов, и проинформировать о принятых мерах, — 64 запроса (Государственной Думы — 61, Совета Федерации — 0). Это, например, запросы, содержащие просьбу разобраться в сложившейся ситуации и проинформировать о принятых мерах<sup>26</sup>; взять под личный контроль разработ-
- ку нормативного акта и проинформировать о сроках его принятия<sup>27</sup>; принять дополнительные меры по соблюдению международных актов и проинформировать о позиции<sup>28</sup> и т.п.;
- 3) парламентские запросы, содержащие рекомендации органам публичной власти по разрешению вопросов, послуживших причиной направления парламентских запросов, и просьбу проинформировать о результатах рассмотрения рекомендаций (принятых решениях, возможности их реализации) — 27 запросов (Государственной Думы — 27, Совета Федерации — 0). Это, в частности, обращения о рассмотрении предложений

задолженности субъектов РФ по затратам на тушение лесных пожаров в 2015 г. // СЗ РФ. 2016. № 11. Ст. 1519.

- <sup>21</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 14.04.2010 № 3502-5 ГД о парламентском запросе заместителю Председателя Правительства РФ С. Б. Иванову о замене цифровых обозначений пассажирских терминалов международного аэропорта Шереметьево // СЗ РФ. 2010. № 17. Ст. 1998
- <sup>22</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 13.10.2000 № 705-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о неутверждении Правительством РФ перечня технологического оборудования, ввозимого на территорию Российской Федерации, аналоги которого не производятся в Российской Федерации // Парламентская газета. 2000. № 203.
- <sup>23</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 16.12.2016 № 547-7 ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ Д. А. Медведеву о ситуации, связанной со строительством зданий, нежилые помещения в которых используются для постоянного проживания граждан // СЗ РФ. 2016. № 51. Ст. 7353.
- <sup>24</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 12.10.2005 № 2270-IV ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ о мерах по обеспечению жильем военнослужащих, проходящих военную службу в Вооруженных Силах РФ на территории космодрома «Байконур» и увольняемых с военной службы, а также граждан РФ, проходивших военную службу в Вооруженных Силах РФ на территории космодрома «Байконур» и уволенных с военной службы после 1 января 1999 г. // Парламентская газета. 2005. № 186.
- <sup>25</sup> См., например: постановление Совета Федерации от 14.07.2006 № 283-СФ о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову по вопросу обязательной сертификации фармацевтических субстанций // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3339.
- <sup>26</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 07.02.2003 № 3612-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о социальных гарантиях специалистам ядерного оружейного комплекса Российской Федерации // Парламентская газета. 2003. № 36.
- <sup>27</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 14.03.2001 № 1231-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову об ускорении принятия постановления Правительства РФ о перечне товаров с длительным производственным циклом изготовления и порядке освобождения авансовых и иных платежей, полученных в счет предстоящих поставок таких товаров, от обложения налогом на добавленную стоимость // Парламентская газета. 2001. № 53.
- <sup>28</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 29.06.2007 № 4838-4 ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о необходимости принятия Правительством РФ

Государственной Думы по вопросам о возможности выделения из федерального бюджета средств на реализацию целевой программы<sup>29</sup>; о выходе из международного соглашения<sup>30</sup>; о пересмотре решения об отказе в продлении действия лицензии на осуществление эфирного телевизионного вещания<sup>31</sup>; о разработке в кратчайшие сроки подзаконного нормативного акта, подготовке международных документов, осуществления переговоров с иностранным государством<sup>32</sup> и т.п.;

4) парламентские запросы, содержащие предложения и рекомендации руководителям органов публичной власти по устранению нега-

тивных ситуаций и просьбу проинформировать о принятых мерах по их реализации — 55 запросов (Государственной Думы — 51, Совета Федерации — 4). Это, например, запросы, содержащие предложения разработать подзаконный нормативный акт и проинформировать о принятых мерах<sup>33</sup>; провести проверку денежных расчетов, разобраться в законности приватизации и проинформировать о результатах проверки и принятых мерах<sup>34</sup>; провести прокурорскую проверку, принять меры прокурорского реагирования и проинформировать о принятых мерах<sup>35</sup>.

Таким образом, выделив базовые признаки парламентских запросов Федерального Со-

---

дополнительных мер по безусловному соблюдению ст. 19 Устава МОТ в части обязательного и своевременного представления в Государственную Думу Конвенций и рекомендаций, принятых МОТ, и информации о позиции Правительства РФ в отношении этих актов // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3394.

<sup>29</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 09.07.2004 № 864-IV ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ о мерах по обустройству Государственной границы Российской Федерации // Парламентская газета. 2004. № 129.

<sup>30</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 14.06.2001 № 1645-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о приведении нормативных правовых актов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом «О выплате пенсий гражданам, выезжающим на постоянное жительство за пределы Российской Федерации» // Парламентская газета. 2001. № 114-115.

<sup>31</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 17.05.2000 № 367-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову об отказе в продлении действия лицензии на осуществление эфирного телевизионного вещания ООО «Студия СТВ» // Парламентская газета. 2000. № 96.

<sup>32</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 15.04.2005 № 1745-IV ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о возможности осуществления промышленного рыболовства в отношении камчатского краба в Баренцевом море в процессе проведения научных исследований водных биологических ресурсов // Парламентская газета. 2005. № 82.

<sup>33</sup> См.: постановление Государственной Думы от 07.02.2003 № 3613-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову об определении порядка обращения граждан за дополнительным ежемесячным материальным обеспечением за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией и рассмотрения вопросов, связанных с его назначением // Парламентская газета. 2003. № 36.

<sup>34</sup> См.: постановление Государственной Думы от 24.04.2002 № 2698-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о задолженности ОАО «Судостроительный завод “Северная верфь”» (г. Санкт-Петербург) федеральному бюджету и проверке законности проведения приватизации этого предприятия // Парламентская газета. 2002. № 91.

<sup>35</sup> См.: постановление Государственной Думы от 27.03.2009 № 1888-5 ГД о парламентском запросе Генеральному прокурору РФ Ю. Я. Чайке о проведении Генеральной прокуратурой РФ проверки соблюдения прав граждан в сфере оборота долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Парламентская газета. 2009. № 18.

брана, возможно приступить ко второму этапу — типологизации запросов и дальнейшего формирования идеальных типов запросов. В процессе исследования выявлено 38 типов парламентских запросов Федерального Собрания. Для оптимизации обработки информации выведем за рамки предмета дальнейшего рассмотрения малочисленные типы парламентских запросов, каждый из которых составляет менее 4 % от общего количества запросов — 20 типов запросов (54 из 286 запросов)<sup>36</sup>. Оставшиеся запросы — 232 из 286 (или 81 % от общего коли-

чества запросов) образуют 18 типов запросов, которые объединяются в следующие подгруппы и группы. Учитывая незначительное общее количество запросов Совета Федерации, запросы Совета Федерации и запросы Государственной Думы, обладающие идентичными признаками, будут рассматриваться в рамках единой подгруппы типов.

Первая группа типов парламентских запросов, вызванных неправомерной деятельностью должностных лиц и государственных органов, включает следующие подгруппы типов и типы:

<sup>36</sup> Это запросы Государственной Думы руководителям федеральных органов исполнительной власти: по вопросам неисполнения полномочий, возложенных действующим федеральным законодательством, содержащие рекомендации (предложения) с просьбой проинформировать об их рассмотрении (1) и об их исполнении (4); по вопросам нарушения органами публичной власти норм законодательства, содержащие требования принять меры по устранению обстоятельств, послуживших предметом запроса, и проинформировать о применении (7) и о рассмотрении (1); содержащие рекомендации (предложения) с просьбой проинформировать об их исполнении (2); по вопросам подзаконного нормотворчества, препятствующие реализации федерального законодательства, содержащие рекомендации (предложения) с просьбой проинформировать об их рассмотрении (3) и об их исполнении (9); по вопросам реализации полномочий в сфере внешней политики, не связанной с нарушением законодательства, содержащие требования принять меры по устранению обстоятельств, послуживших предметом запроса, и проинформировать о применении (3), и содержащие рекомендации (предложения) с просьбой проинформировать об их рассмотрении (2); по вопросам нарушения гражданами или организациями действующего законодательства, содержащие требования принять меры по устранению обстоятельств, послуживших предметом запроса, и проинформировать о применении (4). Это запросы Государственной Думы руководителям федеральных государственных органов, не являющихся органами исполнительной власти, по вопросам нарушения органами публичной власти норм действующего законодательства, содержащие рекомендации (предложения) с просьбой проинформировать об их исполнении (1) и содержащие требование принять меры по устранению обстоятельств, послуживших предметом запроса, и проинформировать о применении (3); по вопросам нарушения органами публичной власти норм действующего законодательства, содержащие рекомендации (предложения) с просьбой проинформировать об их рассмотрении (1); по вопросам нарушения гражданами или организациями действующего законодательства, содержащие просьбу проинформировать по предмету запроса (4) и содержащие требование принять меры по устранению обстоятельств, послуживших предметом запроса, и проинформировать о их применении (2); по вопросам реализации полномочий в сфере внутренней политики, не связанной с нарушением законодательства, содержащие просьбу проинформировать по предмету запроса (2), и содержащие требования принять меры по устранению обстоятельств, послуживших предметом запроса, и проинформировать о применении (1). Это также запрос Государственной Думы руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам неисполнения полномочий, возложенных действующим федеральным законодательством, содержащие просьбу проинформировать по предмету запроса (1); запросы Совета Федерации руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам неисполнения полномочий, возложенных действующим федеральным законодательством, содержащие просьбу проинформировать по предмету запроса (1); по вопросам нарушения гражданами или организациями действующего законодательства, содержащие рекомендации (предложения) с просьбой проинформировать об их исполнении (2).

- 1) подгруппа запросов руководителям федеральных органов исполнительной власти в связи с неисполнением возложенных на них полномочий, содержащих просьбу проинформировать по поставленным вопросам<sup>37</sup> (запросов Государственной Думы — 20, Совета Федерации — 2);
- 2) запросы руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросу неисполнения полномочий, возложенных на органы исполнительной власти федеральным законодательством, содержащие просьбу принять меры для разрешения поставленных вопросов, а также проинформировать о принятых мерах<sup>38</sup> (запросов Государственной Думы — 13);
- 3) подгруппа запросов руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросам нарушения прав личности и федерального законодательства действиями органов публичной власти, содержащих требования проинформировать по поставленным вопросам<sup>39</sup> (запросов Государственной Думы — 11, Совета Федерации — 3);
- 4) запросы руководителям государственных органов, не являющихся органами исполнительной власти, по вопросам нарушения прав личности и федерального законодательства и рекомендации по устранению негативных ситуаций с просьбой проинформировать о принятых мерах<sup>40</sup> (запросов Государственной Думы — 12);
- 5) подгруппа запросов руководителям федеральных органов исполнительной власти по фактам нарушений в сфере подзаконного нормотворчества, препятствующих реализации федерального законодательства, содержащих просьбу проинформировать по поставленным вопросам<sup>41</sup> (запросов Государственной Думы — 14, Совета Федерации — 2);
- 6) запросы руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросам нарушений в сфере подзаконного нормотворчества, препятствующих реализации федерального законодательства, содержащие

<sup>37</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 21.03.2008 № 237-5 ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ В. А. Зубкову о проведении наблюдения за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельскохозяйственными товаропроизводителями, и поддержании паритета индексов таких цен (тарифов) // Парламентская газета. 2008. № 20-21.

<sup>38</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 13.11.2002 № 3285-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову об отказе Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций включить в Федеральный реестр районных (городских) газет городские газеты, издающиеся и распространяемые на территориях городов областного подчинения // Парламентская газета. 2002. № 227.

<sup>39</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 14.04.2010 № 3502-5 ГД о парламентском запросе заместителю Председателя Правительства РФ С. Б. Иванову о замене цифровых обозначений пассажирских терминалов международного аэропорта Шереметьево // СЗ РФ. 2010. № 17. Ст. 1998.

<sup>40</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 12.04.2002 № 2648-III ГД о парламентском запросе Генеральному прокурору Российской Федерации В. В. Устинову о ситуации вокруг открытого акционерного общества «Находкинский рыбный порт» // Парламентская газета. 2002. № 84.

<sup>41</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 06.04.2007 № 4396-4 ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о неиздании Правительством РФ нормативных правовых актов, устанавливающих порядок предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения), и порядок распределения субсидий бюджетам субъектов РФ на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки // Парламентская газета. 2007. № 51.

просьбу принять меры для разрешения поставленных вопросов и проинформировать о принятых мерах<sup>42</sup> (запросов Государственной Думы — 11);

- 7) подгруппа запросов руководителям государственных органов, не являющихся органами исполнительной власти, по вопросам противоправной деятельности физических лиц и организаций, содержащих предложения (рекомендации) по устранению негативных ситуаций с просьбой проинформировать о принятых мерах по реализации<sup>43</sup> (запросов Государственной Думы — 9, Совета Федерации — 2).

Вторая группа типов — парламентские запросы, не связанные с противоправной деятельностью должностных лиц и государственных органов:

- 1) подгруппа запросов руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросам проводимой ими внутренней государственной политики, содержащих просьбу проинформировать по поставленным вопросам (запросов Государственной Думы<sup>44</sup> РФ — 40, Совета Федерации — 20);
- 2) запросы руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросам

проводимой ими внутренней государственной политики, содержащих просьбу принять меры по изменению своей текущей деятельности и проинформировать о принятых мерах<sup>45</sup> (запросов Государственной Думы — 20);

- 3) запросы руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросам проводимой ими внутренней государственной политики, содержащих рекомендации органам публичной власти и просьбу проинформировать о результатах рассмотрения рекомендаций<sup>46</sup> (запросов Государственной Думы — 19);

- 4) запросы руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросам проводимой ими внутренней государственной политики, содержащих предложения (рекомендации) по устранению негативных ситуаций с просьбой проинформировать о принятых мерах по их реализации<sup>47</sup> (запросов Государственной Думы — 14);

- 5) подгруппа запросов руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросам внешней государственной политики и международных отношений, содержащих просьбу проинформировать по постав-

<sup>42</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 13.04.2007 № 4435-4 ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о нормативных правовых актах Правительства РФ, необходимых для реализации Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и Федерального закона от 26 декабря 2005 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса” и некоторые законодательные акты Российской Федерации”» // Парламентская газета. 2007. № 58.

<sup>43</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 12.04.2002 № 2648-III ГД о парламентском запросе Генеральному прокурору РФ В. В. Устинову «О ситуации вокруг открытого акционерного общества «Находкинский рыбный порт»» // Парламентская газета. 2002. № 84.

<sup>44</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 22.03.2006 № 2935-IV ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. Е. Фрадкову о мероприятиях, планируемых Правительством Российской Федерации в связи с 20-летием аварии на Чернобыльской АЭС.

<sup>45</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 14.06.2001 № 1641-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о необходимости оказания государственной поддержки организациям федеральной почтовой связи // Парламентская газета. 2001. № 116.

<sup>46</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 16.09.2003 № 4335-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о мерах по развитию российской авиационной промышленности // Парламентская газета. 2003. № 177.

<sup>47</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 21.06.2000 № 483-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о мерах государственной поддержки проекта

ленным вопросам<sup>48</sup> (запросов Государственной Думы — 12, Совета Федерации — 3).

Выделив базовые типы парламентских запросов, возможно перейти к моделированию идеальных их типов. Моделирование основано на аксиологическом предназначении типа запроса.

В статье 2 Закона о парламентском контроле зафиксированы цели правоохранительного характера: а) обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; б) защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; в) укрепление законности и правопорядка; д) противодействие коррупции. На их защиту и достижение в первую очередь направлены парламентские запросы Федерального Собрания, принимаемые по вопросам неправомерной деятельности должностных лиц и органов публичной власти, а также организаций и граждан. Указанные типы запросов обладают преимущественно надзорным характером и направлены на обеспечение правопорядка — состояния упорядоченности регулируемых правом общественных отношений («режим законности»)<sup>49</sup>. Вместе с тем палаты Федерального Собрания не относятся к правоохранительным органам, а следовательно, соблюдение «режима законности» не может являться исключительным предметом парламентского контроля.

Парламентский контроль следует рассматривать прежде всего как способ обеспечения

конституционного правопорядка в деятельности органов публичной власти. Под конституционным правопорядком понимается состояние государственного правопорядка, а именно состояние государственных властеотношений<sup>50</sup>, основанных на идеях разделения властей, обеспечивающих «укрощение» государственной власти и контроль за ней в интересах индивидуальной свободы<sup>51</sup>.

Можно констатировать, что некоторые типы парламентских запросов по вопросам неправомерной деятельности не соответствуют указанному критерию. Так, не направлены на обеспечение государственного правопорядка парламентские запросы руководителям государственных органов, не являющихся органами исполнительной власти, по вопросам противоправной деятельности физических лиц и организаций, содержащие предложения (рекомендации) по устранению негативных ситуаций с просьбой проинформировать о принятых мерах по реализации. В данном случае речь идет о парламентских запросах Генеральному прокурору РФ по вопросам физических лиц и организаций с просьбой провести проверку и принять меры прокурорского реагирования<sup>52</sup>. Указанный тип запросов не направлен на проверку, оценку либо устранение неправомерной деятельности органов публичной власти. Тем самым уместнее говорить не о парламентском запросе, а о разновидности заявления палат Федерального Собрания, направляемого в правоохрани-

---

реконструкции открытого акционерного общества «Славнефть-Ярославнефтеоргсинтез» // Парламентская газета. 2000. № 122.

<sup>48</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 10.04.2002 № 2633-III ГД о парламентском запросе Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о состоянии российско-грузинских отношений и перспективах дальнейшего двустороннего сотрудничества // Парламентская газета. № 77. 2002.

<sup>49</sup> См.: Короткова О. И. Правопорядок как базис социального правового государства // Российская юстиция. 2009. № 6. С. 5—8.

<sup>50</sup> См.: Казаков В. Н. Правопорядок в юридической теории и практике : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 17—18 ; Солуков А. А. Законность как состояние // История государства и права. 2011. № 7. С. 44—47.

<sup>51</sup> См.: Хольцингер Г. Конституционное государство в Европейском союзе // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 2. С. 35—38.

<sup>52</sup> См., например: постановление Государственной Думы от 27.03.2009 № 1888-5 ГД о парламентском запросе Генеральному прокурору Российской Федерации Ю. Я. Чайке о проведении Генеральной прокуратурой РФ проверки соблюдения прав граждан в сфере оборота долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения // Парламентская газета. 2009. № 18.

тельные органы в связи с выявлением фактов противоправной деятельности физических лиц и организаций.

Кроме того, вряд ли смогут восстановить государственный правопорядок парламентские запросы, направленные исключительно на получение информации от органов публичной власти о причинах, последствиях, обстоятельствах их неправомерного поведения. На практике количество запросов, содержащих требование проинформировать палаты Федерального Собрания по вопросам неправомерных действий (бездействия) составляет большинство, а именно 64 % (63 из 99) запросов, входящих в рассматриваемые типы. При этом запросы, содержащие требования принять меры по устранению неправомерной ситуации, составляют 36 % (36 из 99 запросов), направляет их исключительно Государственная Дума Федерального Собрания.

Таким образом, парламентские запросы, направляемые в целях обеспечения государственного (конституционного) правопорядка, можно отнести к первой модели (идеальному типу) парламентских запросов, отметив следующие базовые признаки.

*Субъект парламентских запросов* — Государственная Дума Федерального Собрания РФ. Делегирование указанного права Совету Федерации нецелесообразно, так как порядок формирования «верхней» палаты является бюрократичным, недемократичным<sup>53</sup>, что свидетельствует о «косвенной» представительной природе<sup>54</sup> Совета Федерации и невозможности объективно контролировать власть исполнительную. Кроме того, реальное количество парламентских запросов, направляемых Со-

ветом Федерации по вопросам неправомерной деятельности органов публичной власти, незначительно (10 парламентских запросов за исследованный период), из них нет ни одного запроса, содержащего требования устранить неправомерную деятельность.

*Адресаты парламентских запросов* — руководители федеральных органов исполнительной власти, государственных органов, не являющихся органами исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ.

*Предмет парламентских запросов* — факты нарушения федерального законодательства и неисполнения полномочий, возложенных действующим законодательством на органы публичной власти и их должностных лиц.

*Форма реализация парламентских запросов* — обращение, содержащее требование принять меры и (или) направление предложений по устранению противоправной деятельности, а также проинформировать о принятых мерах.

Отдельно стоит рассмотреть последствия направления парламентских запросов по вопросам неправомерной деятельности органов исполнительной власти, учитывая их особую общественную значимость. Часть 3 ст. 8 Закона о парламентском контроле определяет в качестве последствия признания ответа на парламентский запрос неудовлетворительным направление палатой Федерального Собрания повторного запроса. Однако практика повторного направления запросов по одному вопросу<sup>55</sup> не ведет к устранению негативного явления, что снижает политико-правовое значение парламента и не способствует достижению целей парламентского контроля. В данном контексте

<sup>53</sup> См.: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : колл. монография / С. А. Авакьян, И. П. Кененова, А. С. Ковлер [и др.] ; отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М. : Юстициформ, 2016. С. 13—36.

<sup>54</sup> См.: *Заикин С. С.* Незаметная конституционная поправка, или зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21—47.

<sup>55</sup> См., например: постановления Государственной Думы от 12.04.2001 № 1376-III ГД о повторном направлении парламентского запроса Государственной Думы Председателю Правительства РФ М. М. Касьянову о развитии производства и закупках троллейбусов // Парламентская газета. 2001. № 76 ; от 17.03.2010 № 3352-5 ГД о парламентском запросе заместителю Председателя Правительства РФ — министру финансов РФ А. Л. Кудрину о целях создания ОАО «Страховая компания АИЖК» и деятельности ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» // СЗ РФ. 2010. № 13. Ст. 1406.

возможно обратиться к зарубежному опыту направления интерpellаций по вопросам неправомерной деятельности органов публичной власти<sup>56</sup>. Интерpellация как форма контроля обладает чертами, отличающими ее от парламентских запросов в России, а именно:

- направление в парламент ответа на интерpellацию в установленный срок и до заслушивания на заседании;
- личное выступление руководителя органа публичной власти по предмету интерpellации на заседании парламента;
- возможность задавать руководителю органа публичной власти дополнительные вопросы по предмету интерpellации;
- наличие депутатских прений по полученному ответу и заслушанной информации;
- голосование по результатам рассмотрения полученной информации, в случае ее негативной оценки — применение мер конституционной (политической) ответственности.

Одной из особенностей принятого в 2013 г. Закона о парламентском контроле является закрепление на законодательном уровне последствий контроля (ст. 15 Закона). Учитывая особую общественную опасность неправомерной деятельности органов исполнительной власти, предлагается на законодательном уровне определить последствия негативной оценки ответа на интерpellацию, а именно рассмотрение вопросов: а) о доверии Правительству РФ; б) об освобождении от должности лиц, назначение и освобождение от должности которых отнесены к ведению соответствующей палаты; в) об обращении к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами

право принимать решения об освобождении от должности (п. 3—5 ч. 1 ст. 15 Закона).

Вторая модель (тип) парламентских запросов обусловлена иными целями парламентского контроля, установленными в соответствующем Законе:

- а) выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов РФ, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения;
- б) изучение практики применения законодательства РФ, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства РФ и повышение эффективности его исполнения.

Направляемые на достижение указанных целей парламентские запросы призваны реализовывать контрольную функцию в ее «узком» (отграниченном от надзора<sup>57</sup>) понимании — как деятельности, направленной на проверку, оценку эффективности и целесообразности деятельности органов публичной власти<sup>58</sup>.

В рамках контрольной функции парламентские запросы являются формой получения информации, предполагающей ее последующее использование в текущей деятельности парламента или в корректировке деятельности органов публичной власти. При этом осуществляется реализация обратной связи между палатой Федерального Собрания и адресатом парламентского запроса, но при этом парламента не может нарушать самостоятельность органов исполни-

<sup>56</sup> См.: Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах : монография / А. Б. Зеленцов, Н. М. Касаткина, В. И. Лафитский [и др.] ; отв. ред. В. И. Лафитский, И. Г. Тимошенко. М. : ИЗИСП ; Инфра-М, 2015. С. 64—70 ; *Челус А. В.* Указ. соч. ; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты : в 2 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Бек, 2000. С. 471 ; *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 185.

<sup>57</sup> См., например: *Беяев В. П.* Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199—207 ; *Зубарев С. М.* Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10—14.

<sup>58</sup> См.: *Безруков А. В.* Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России : монография. М. : Юстицинформ, 2015. С. 171—184.

тельной власти в рамках их компетенции (ст. 10 Конституции России).

Однако некоторые типы парламентских запросов, сложившиеся на практике, не соответствуют указанным критериям. В частности, это парламентские запросы, направляемые в результате негативной оценки Государственной Думой правомерной деятельности органов исполнительной власти и содержащие требования принять меры по изменению текущей политики или парламентские предложения по ее изменению с обязательным информированием о реализации предложений. По факту указанными запросами Государственная Дума пытается непосредственно влиять на правомерную деятельность органов исполнительной власти, ставя ее в зависимое положение и препятствуя органам исполнительной власти самостоятельно выбирать и реализовывать принадлежащие им полномочия, что также нарушает ст. 10 Конституции РФ. Отметим базовые признаки парламентских запросов, направляемых в целях изучения и совершенствованию правоприменительной практики, не связанных с противоправной деятельностью публичных органов.

*Субъект парламентских запросов* — палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

*Адресаты парламентских запросов* — руководители федеральных органов исполнительной власти, государственных органов, не являющихся органами исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ.

*Предмет парламентских запросов* — вопросы, относящиеся к правомерной внешней и внутренней политике, проводимой органами публичной власти по реализации федерального законодательства.

*Форма реализации парламентских запросов* — просьба проинформировать по поставленным в парламентском запросе вопросам и (или) рекомендациям.

Последствия парламентских запросов носят необязательный характер, указываются исходя из политической целесообразности, определенной палатой Федерального Собрания.

Таким образом, в зависимости от целей, отраженных в Законе о парламентском контроле, выделяются две базовые модели (идеальные типы) парламентских запросов: связанные и не связанные с противоправной деятельностью органов публичной власти.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Безруков А. В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России : монография. — М. : Юстицинформ, 2015.
2. Беляев В. П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 4. — С. 199—207.
3. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. — СПб. : Норинт, 2000.
4. Гранкин И. В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 6.
5. Заикин С. С. Незаметная конституционная поправка, или зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. — 2016. — № 6. — С. 21—47.
6. Зенин С. С. Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 2. — С. 72—77.
7. Зубарев С. М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. — 2016. — № 2. — С. 10—14.
8. Казаков В. Н. Правопорядок в юридической теории и практике : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2003.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты : в 2 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. — М. : Бек, 2000.

10. Короткова О. И. Правопорядок как базис социального правового государства // Российская юстиция. — 2009. — № 6. — С. 5—8.
11. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. — 4-е изд., доп. — М., 1997.
12. Поленина С. В., Сильченко Н. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / отв. ред. Р. О. Халфина. — М. : Наука, 1987.
13. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : колл. монография / С. А. Авакьян, И. П. Кененова, А. С. Ковлер [и др.] ; отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2016.
14. Рожкова Л. П. Принципы и методы типологии государства и права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1980.
15. Солуков А. А. Законность как состояние // История государства и права. — 2011. — № 7. — С. 44—47.
16. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомиров. — М., 1997.
17. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова // URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=17831>.
18. Хольцингер Г. Конституционное государство в Европейском Союзе // Журнал конституционного правосудия. — 2014. — № 2. — С. 35—38.
19. Челус А. В. Конституционно-правовая ответственность исполнительной власти в России и странах Европы // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 10. — С. 209—216.
20. Чоляк А. П. Парламентский контроль за исполнительной властью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М. : Московский университет МВД России, 2013.
21. Щербакковский Г. Э., Маркова-Мурашова С. А., Биктасов О. К., Ильичев В. В. Классификация и типологизация как методологические процедуры теоретико-правовых исследований // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2006. — № 1. — С. 67—73.

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2017 г.

#### TYPES OF PARLIAMENTARY INQUIRIES OF THE CHAMBERS OF THE FEDERAL ASSEMBLY OF THE RUSSIAN FEDERATION (TO THE ISSUE OF INTERPELLATIONS)

**ZUBAREV Andrey Sergeevich** — PhD in Law, Lecturer of the Department of State and Legal Disciplines of the Central Branch of the All-Russian State University of Justice  
1985zubarev@mail.ru  
394051, Russia, Voronezh, ul. Geroev Sibiryakov, d. 9, kv. 79

**Abstract.** *The article analyzes the existing legal regulation of parliamentary inquiries of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation based on the goals of parliamentary review reflected in federal legislation. The author proposes a typology of parliamentary inquiries of the State Duma and the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation for the period from 2000 to 2017, reveals the basic types of parliamentary inquiries and identifies their distinctive features. According to the results of the research, it was proposed to introduce the institute of interpellation into the federal legal regulation.*

**Keywords:** *Federal Assembly, State Duma, Federation Council, parliamentary review, typology, parliamentary inquiry, monitoring objectives, interpellation, distinctive features of parliamentary inquiries, consequences of control.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Bezrukov A. V.* Konstitutsionno-pravovye aspekty osushchestvleniya zakonodatel'noy vlasti po obespecheniyu pravoporyadka v Rossii : monografiya. — M. : Yustitsinform, 2015.
2. *Belyaev V. P.* Kontrol' i nadzor: problemy razgranicheniya // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. — 2017. — № 4. — S. 199—207.
3. Bol'shoy tolkoviy slovar' russkogo yazyka / sost. i gl. red. S. A. Kuznetsov. — SPb. : Norint, 2000.
4. *Grankin I. V.* Kontrol'naya deyatel'nost' palat parlamenta Rossii: sostoyanie i puti sovershenstvovaniya // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2006. — № 6.
5. *Zaikin S. S.* Nezametnaya konstitutsionnaya popravka, ili zachem nuzhny predstaviteli Federatsii v Sovete Federatsii Rossii // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. — 2016. — № 6. — S. 21—47.
6. *Zenin S. S.* Osnovnye konstitutsionno-pravovye problemy parlamentskogo kontrolya v stranakh SNG // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2014. — № 2. — S. 72—77.
7. *Zubarev S. M.* Protsessual'naya priroda kontrolya i nadzora // Administrativnoe pravo i protsess. — 2016. — № 2. — S. 10—14.
8. *Kazakov V. N.* Pravoporyadok v yuridicheskoy teorii i praktike : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2003. —
9. Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. Chast' obshchaya: konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo i ego osnovnye instituty : v 2 t. / otv. red. B. A. Strashun. — M. : Bek, 2000.
10. *Korotkova O. I.* Pravoporyadok kak bazis sotsial'nogo pravovogo gosudarstva // Rossiyskaya yustitsiya. — 2009. — № 6. — S. 5—8.
11. *Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu.* Tolkoviy slovar' russkogo yazyka. — 4-e izd., dop. — M., 1997.
12. *Polenina S. V., Sil'chenko N. V.* Nauchnye osnovy tipologii normativno-pravovykh aktov v SSSR / otv. red. R. O. Khalfina. — M. : Nauka, 1987.
13. Protivodeystvie korruptsii: konstitutsionno-pravovye podkhody : koll. monografiya / S. A. Avak'yan, I. P. Kenenova, A. S. Kovler [i dr.] ; otv. red. i ruk. avt. kol. S. A. Avak'yan. — M. : Yustitsinform, 2016.
14. *Rozhkova L. P.* Printsipy i metody tipologii gosudarstva i prava : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 1980.
15. *Solukov A. A.* Zakonnost' kak sostoyanie // Istoriya gosudarstva i prava. — 2011. — № 7. — S. 44—47.
16. *Tikhomirova L. V., Tikhomirov M. Yu.* Yuridicheskaya entsiklopediya / pod. red. M. Yu. Tikhomirov. — M., 1997.
17. Tolkoviy slovar' russkogo yazyka / pod red. D. N. Ushakova // URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=17831>.
18. *Khol'tsinger G.* Konstitutsionnoe gosudarstvo v Evropeyskom Soyuze // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. — 2014. — № 2. — S. 35—38.
19. *Chepus A. V.* Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' ispolnitel'noy vlasti v Rossii i stranakh Evropy // Aktual'nye problemy rossiyskogo prava. — 2015. — № 10. — S. 209—216.
20. *Chopyak A. P.* Parlamentskiy kontrol' za ispolnitel'noy vlast'yu v Rossiyskoy Federatsii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M. : Moskovskiy universitet MVD Rossii, 2013.
21. *Shcherbakovskiy G. E., Markova-Murashova S. A., Biktasov O. K., Il'ichev V. V.* Klassifikatsiya i tipologizatsiya kak metodologicheskie protsedury teoretiko-pravovykh issledovaniy // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. — 2006. — № 1. — S. 67—73.