

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Комитет по гражданскому, уголовному,
арбитражному и процессуальному законодательству

Парламентский контроль
в Российской Федерации

Научно-практическое пособие

Издание Государственной Думы
Москва • 2011

УДК 328.36 (470)

ББК 67.400

П 18

Автор-составитель

Спиридонов Андрей Алексеевич, консультант аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, кандидат юридических наук, профессор кафедры МЮИ.

П 18 Парламентский контроль в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. – М.: Издание Государственной Думы, 2011. – 160 с.

В настоящее время институт парламентского контроля является одним из актуальнейших правовых явлений в большинстве развитых стран мира. Сложившаяся на основе Конституции Российской Федерации 1993 года система разделения властей не в полной мере обеспечивает систему сдержек и противовесов, что предоставляет возможность для несбалансированности ветвей государственной власти на практике. В этой связи особое внимание приобретают вопросы совершенствования парламентского контроля в России.

В связи с введением института парламентских расследований в Российской Федерации необходимость его комплексного исследования приобретает в настоящее время всё большее значение. Накопленный материал, касающийся нормативного правового регулирования и осуществления парламентских расследований в России, несомненно, интересен с точки зрения его обобщения и использования.

Главной целью настоящей работы является исследование общетеоретических основ института парламентского контроля в Российской Федерации, а также комплексное исследование достаточно нового для России института парламентских расследований.

В исследовании рассматриваются общетеоретические основы парламентского контроля в России, а также исторические и практические аспекты становления и развития института парламентских расследований в России, отечественный опыт нормативного правового регулирования и практического осуществления парламентских расследований.

Работа адресована членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, работникам аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации, а также специалистам в сфере конституционного права и парламентского контроля, преподавателям, аспирантам и студентам юридических факультетов и вузов, а также всем интересующимся данной областью права.

УДК 328.36 (470)

ББК 67.400

© Аппарат Государственной Думы, 2011

Содержание

Введение	4
Глава 1. Общетеоретические основы парламентского контроля и парламентского расследования	6
1. Понятие и значение парламентского контроля	6
2. Понятие, значение и принципы парламентских расследо- ваний как формы парламентского контроля	12
Глава 2. Развитие института парламентских расследований в России	36
1. Особенности организации расследований комиссиями представительных органов государственной власти в СССР и Российской Федерации (1990–I пол. 1993 гг.)	36
2. Особенности организации расследований комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации (II пол. 1993–2005 гг.)	54
3. Особенности нормативного правового регулирования парламентского расследования в Российской Федерации	79
4. Содержание парламентского расследования в Россий- ской Федерации	88
5. Стадии парламентского расследования в Российской Федерации	121
Заключение	138
Библиография	140

Введение

В настоящее время институт парламентского контроля является одним из актуальнейших правовых явлений в большинстве развитых стран мира, характеризующихся высоким уровнем экономического развития и демократических ценностей. И это не удивительно, поскольку данный институт представляет собой эффективный инструмент, с помощью которого общество в лице своих представителей получает возможность не только контролировать власть. Более того, благодаря данному институту в стране складываются традиции высокой этики государственной службы, а власть становится более прозрачной, что позволяет оценить эффективность её действия и соответственно требовать привлечения к ответственности её некомпетентных либо нарушивших закон чиновников. Последнее является одним из основных условий искоренения коррупции и соответственно повышения доверия общества к государственным институтам. Кроме того, парламентский контроль играет важнейшую роль в регулировании системы сдержек и противовесов. Не секрет, что обеспечение баланса системы государственной власти как составного элемента принципа разделения властей зависит не только от успешности реализации каждой из ветвей власти своих основных полномочий, но и от наличия у них возможности осуществлять контрольные полномочия в отношении деятельности друг друга. В свою очередь, от соблюдения этого баланса зависит общая эффективность деятельности государственного механизма в современном демократическом государстве.

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации в отличие от конституций советского периода внесла серьёзные изменения как в саму систему высших органов государственной власти, так и во взаимоотношения между ними. Однако анализ работы действующего механизма государственной власти в Российской Федерации показал наличие несбалансированности ветвей государственной власти на практике, что проявилось в тенденции чрезмерного усиления полномочий органов исполнительной власти по сравнению с законодательными органами и, соответственно, в отсутствии в стране действенного парламентского контроля над исполнительной властью.

Не случайными в этой связи оказались предложения Президента России Д. А. Медведева в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года о важности внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в части расширения контрольной функции Государс-

твенной Думы в отношении исполнительной власти¹ и соответственно о повышении эффективности парламентского контроля в целом.

Следует также отметить, что, выступая ещё в 2005 году с ежегодным Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент России В. В. Путин специально отметил необходимость утверждения законом процедуры новой формы парламентского контроля – парламентского расследования. Реакцией на его призыв стало принятие в 2005 году Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Весьма краткий по содержанию данный Федеральный закон вызвал высокий общественный резонанс, что в свою очередь потребовало со стороны юристов его детального изучения, анализа возможностей применения положений закона в современных условиях развития российской государственности.

Главной целью настоящей работы является исследование общетеоретических основ института парламентского контроля в Российской Федерации, а также комплексное исследование достаточно нового для России института парламентских расследований.

В исследовании рассматриваются общетеоретические основы парламентского контроля в России, а также исторические и практические аспекты становления и развития института парламентских расследований в России, отечественный опыт нормативного правового регулирования и практического осуществления парламентских расследований.

Книга адресована прежде всего членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, работникам аппаратов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Представляется, что книга также может быть полезна для специалистов в сфере конституционного права, преподавателей, аспирантов и студентов юридических факультетов и вузов, а также для всех интересующихся этой областью права.

Выводы и предложения, полученные в результате проведённого исследования, могут послужить основой для научных работ по данной проблематике и использоваться в учебном процессе в рамках соответствующего спецкурса по конституционному праву (парламентское право, парламентский контроль).

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года // Официальный сайт Президента России. http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtml.

Глава 1

Общетеоретические основы парламентского контроля и парламентского расследования

1. Понятие и значение парламентского контроля

Одним из принципов демократического государства является принцип разделения властей, суть которого заключается в том, что функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – должны осуществляться различными органами. «Нужно, кроме того, чтобы они находились во взаимном равновесии, чтобы ни один из органов не мог получить преобладание над другими, чтобы каждый из них был гарантирован от посягательств на его самостоятельность другого органа»².

Сложившаяся на основе Конституции России 1993 года система разделения властей, по нашему мнению, не в полной мере обеспечивает систему «сдержек и противовесов»³, что предоставляет возможность для несбалансированности ветвей государственной власти на практике.

Необходимо отметить, что указанная проблема систематически получает отражение в работах современных исследователей по конституционному праву⁴ и политологии⁵ и достаточно часто становится предметом «круглых

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2005. С. 134.

³ Так, Конституция Российской Федерации, устанавливая исчерпывающий перечень полномочий палат Федерального Собрания, не содержит положений, предоставляющих палатам российского парламента возможность непосредственно осуществлять контрольные полномочия. В Конституции Российской Федерации предусматривается только один вид парламентского контроля – бюджетный контроль, который осуществляется через специальный орган, ни о каком другом контроле в ней не говорится. Парламентский контроль над деятельностью исполнительной власти получил отражение лишь в косвенной форме (парламентские и депутатские запросы, вопросы и другое) в текущем законодательстве. В связи с этим в работах ряда отечественных конституционалистов указывается на несовершенство механизма парламентского контроля над деятельностью органов исполнительной власти, что является предпосылкой злоупотребления этими органами своими полномочиями.

⁴ Кененова И. П. Вертикаль исполнительной власти и некоторые конституционно-правовые проблемы современного цикла развития России // Государственная власть и местное самоуправление, 2007, № 4; Гранкин И. В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 6.; Соломатина Е. А. Методы и формы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов // Право и политика, 2005, № 9.

⁵ Кроткова Н. В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С. А. Когляревского // Право и политика, 2006, № 12.

столов» у самих парламентариев, что обусловлено прежде всего тенденцией усиления полномочий органов исполнительной власти по сравнению с законодательными органами. В этой связи особое внимание приобретает вопросы совершенствования парламентского контроля в России.

Вообще, «контроль» – это понятие, определение которого по-разному толкуется в юридической литературе. Одни авторы понимают «контроль» как функцию, форму, средство, элемент, явление, институт, для других «контроль» – это фактор, правомочие, условие, регулятор, гарант, метод, деятельность.

Важно отметить, что в каждом определении понятия «контроль» прослеживается индивидуальный подход того или иного научного направления юридической мысли, отражается элемент этого объёмного понятия.

Отметим, что именно контроль является одной из основных составляющих управления, именно он обеспечивает так называемую обратную связь. Контроль – понятие многогранное и присутствует во всех сферах человеческой жизни и деятельности. Например, преподаватель, вызывая ученика к доске или проводя письменный опрос, оценивает уровень знаний, навыков, умений учащегося в процессе обучения. Повар оценивает вкус и готовность блюда в процессе его приготовления. Государство оценивает целесообразность, законность и результативность собственной властной деятельности.

В словаре русского языка С. И. Ожегова понятие контроль определяется как проверка, а также наблюдение с целью проверки; учреждение, ведающее такой проверкой.

В юридической литературе понятие «контроль» рассматривается как обособленная форма управленческой деятельности⁶. Проф. Б. А. Страшун рассматривает контроль как «одну из неотъемлемых функций управления, позволяющую сопоставить фактический результат управленческой деятельности с желаемым, выявить недостатки и их причины»⁷.

В литературе, посвящённой исследованию социального управления, «контроль» рассматривается как проверка деятельности кого или чего-либо, как наблюдение с целью проверки исполнения законов, постановлений.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что контроль – это проверка исполнения принимаемых решений, которая позволяет выявить недостатки в управленческой деятельности и устранить их причины.

Таким образом, анализ определений понятия «контроль» позволяет сделать вывод, что контроль и социальное управление – это хотя и два самостоятельных института, но это тесно связанные друг с другом понятия. При этом контроль является одной из функций социального управления.

⁶ Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С.14.

⁷ Страшун Б. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник. М., 1996. С. 304.

Наиболее полное определение понятия «контроль» приводит С. В. Бендюрина, определяя его «как деятельность, обеспечивающую достижение ожидаемых результатов воздействия субъекта контроля на объект, основанную на правовых предписаниях (то есть соединения нормотворчества и исполнения), которые способствуют гармоничным отношениям между управляющим (субъектом) и управляемым (объектом)»⁸.

Сложность и многогранность контрольной деятельности определяет многообразие целей и методов контроля, что даёт возможность для широкой классификации его видов.

В юридической литературе классификация форм и видов любого правового явления строится в зависимости от критериев. Если говорить о контроле, то в литературе приводится существенное количество критериев его классификации: по субъекту контроля, по содержанию и характеру контрольной деятельности, по времени и направленности проведения контроля, по юридическим последствиям контроля и других.

Если рассматривать классификацию видов контроля по субъекту контроля, то стоит отметить, что в советский период государствоведы различали четыре субъекта, осуществляющих контроль за деятельностью органов государственного управления: государство, общественные организации, трудовые коллективы, граждане как частные лица⁹.

В современный период в литературе в зависимости от субъекта контроля выделяется государственный, общественный, частный и международный контроль. Общественный контроль осуществляется общественными организациями, трудовыми коллективами и гражданами и по отношению к государственному контролю выполняет вспомогательную функцию. Частный контроль осуществляется юридическими и физическими лицами, специализирующимися на контрольной или аудиторской деятельности. Международный контроль осуществляется международными организациями, обладающими соответствующими контрольными полномочиями и функциями.

Что касается государственного контроля, то его в той или иной степени осуществляют все государственные органы по предметам своего ведения, обладающие правом осуществлять контрольные полномочия или давать обязательные указания.

Исходя из принципа разделения власти, закреплённого в статье 10 Конституции Российской Федерации, на федеральном уровне государственный контроль можно разделить на президентский контроль, парламентский контроль, контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти. Все эти виды государственного контроля имеют

⁸ Бендюрина С. В. Федеральное парламентское управление (конституционно-правовое исследование): Дис... канд. юр. наук. М., 2003. С. 35.

⁹ Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 43.

публично-правовой характер, основаны и одновременно обеспечивают систему «сдержек и противовесов».

Предметом государственного контроля является деятельность государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций и учреждений, граждан по исполнению ими нормативных правовых актов, а также результаты этой деятельности, проверка эффективности способов, методов и средств, выбираемых ими для выполнения своих обязанностей.

В рамках настоящего исследования остановимся подробнее на таком виде государственного контроля, как парламентский контроль.

В литературе приводится существенное количество мнений и точек зрения о том, что же такое парламентский контроль.

В основном понятие «парламентский контроль» определяется как одна из форм государственного контроля либо как функция парламента, которая носит в основном общий политический и реже административный характер¹⁰.

На наш взгляд, представляется возможным рассматривать парламентский контроль в двух значениях:

1) парламентский контроль как институт парламентского права – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением российским парламентом деятельности по наблюдению, выявлению и предотвращению нарушений, злоупотреблений в процессе реализации органами власти либо должностными лицами нормативных предписаний;

2) парламентский контроль как вид государственного контроля, который представляет собой основанную на демократических принципах деятельность, которая осуществляется российским парламентом либо созданными в установленном порядке органами парламента в целях обеспечения контроля деятельности органов власти и их должностных лиц, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

Парламентский контроль, обладая специфическими чертами и представляя собой вид федерального государственного контроля, неразрывно связан со становлением парламентаризма в России.

Очевидно, что в эпоху своего становления российский парламент больше внимания уделял вопросам развития и совершенствования законодательства, создания новой правовой базы для российского государства, нежели вопросам обеспечения своей контрольной функции. Этим объясняется более позднее осмысление института парламентского контроля в научной мысли.

Следует отметить, что содержание парламентского контроля и его правовое регулирование определяется прежде всего в Конституции Российской Федерации.

¹⁰ Юридический словарь. М., 2000. Энциклопедический словарь. 2009. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/85072>.

Анализ главы пятой Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что российский парламент обладает важными контрольными полномочиями, которые неразрывно связаны с его законодательной функцией: контроль за исполнением бюджета (часть 5 статьи 101, пункт «и» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации), контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (пункт «д» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации), контроль за деятельностью органов государственной власти (пункты «д», «е» части 1 статьи 102, пункты «б», «ж» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации), контроль за сферой государственного управления в разрезе осуществления кадровых полномочий Федерального Собрания Российской Федерации (пункты «ж», «з», «и» части 1 статьи 102, пункты «а», «в», «г», «д» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации), контроль в области внутренней и внешней политике (пункты «а», «б», «в», «г» части 1 статьи 102, пункт «е» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации).

Важно отметить, что в юридической литературе существуют различные мнения по вопросу о соотношении законодательной и контрольной функций парламента. Одни ученые считают, что важнейшей функцией парламента является законодательная, а контроль – это задача и компетенция других органов. Другие авторы считают, что контрольная функция носит больше административный и финансовый характер. Полагаем, что проведенный анализ главы пятой Конституции Российской Федерации позволяет рассматривать деятельность парламента в комплексном единстве его основных функций – законодательной, представительной и контрольной.

Если говорить о цели парламентского контроля, то следует отметить, что к цели относится проверка не только законности действий органов, организаций и должностных лиц, но и целесообразность их действий по исполнению законодательства. Поэтому мы и говорим о парламентском контроле, а не надзоре¹¹. Вместе с тем, как правильно отмечает С. В. Бендюрина, «способы реагирования на нецелесообразность действий тех или иных субъектов в рамках парламентского контроля сильно отличаются от соответствующих способов реагирования органов исполнительной власти»¹².

Действительно, в числе способов и мер реагирования российского парламента нет мер принуждения. Как правило, это обращения, заявления, адресуемые должностным лицам и органам, вышестоящим по отношению к тем субъектам, деятельность которых стала предметом парламентского контроля.

¹¹ Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль (конституционно-правовое исследование): Дисс... канд. юр. наук. М., 2003. С. 52.

¹² Там же.

Важнейшим и неотъемлемым элементом любой контрольной деятельности являются формы её реализации. В литературе авторами по-разному определяются и классифицируются формы контрольной деятельности, в том числе и парламентского контроля.

Например, С. В. Бендюрина классифицирует формы парламентского контроля на следующие группы: организационно-правовые, функционально-правовые, процессуально-правовые. К организационно-правовым формам автор относит органы, формируемые палатами для осуществления контрольной деятельности, комиссии, комитеты, депутатские объединения, Счётную палату, назначаемых должностных лиц – например, Уполномоченного по правам человека. Контрольная деятельность российского парламента и его структурных подразделений, с точки зрения С. В. Бендюриной, реализуется с помощью функционально-правовых форм – парламентских сессий и пленарных заседаний палат, работы комитетов и комиссий (парламентские расследования, экспертиза законопроектов, парламентские слушания)¹³. К процессуально-правовым формам отнесены: право депутатского запроса и вопроса, отчёты и доклады представителей органов государственной власти, а также такие формы контроля за деятельностью президента и правительства, как постановление вопроса о доверии или выражение недоверия правительству, отрешение президента от должности¹⁴.

Приведённая автором классификация форм по группам, с нашей точки зрения, представляется оптимальной, но вместе с тем требует некоторого уточнения в части отнесения конкретных форм парламентского контроля к той или иной группе. Например, по нашему мнению, парламентское расследование как форма парламентского контроля представляет собой особую разновидность процесса, заключающегося в сборе, проверке и оценке информации, которая служит исходным материалом для обобщения и принятия политических решений. Представляется, что более логично парламентские расследования относить к группе процессуально-правовых форм. Тем более, что институт парламентских расследований относится к форме парламентского контроля за деятельностью органов власти.

Надо отметить, что в современном государстве парламентский контроль приобретает особое значение и играет важнейшую роль в обеспечении принципа системы сдержек и противовесов.

Вместе с тем, следует отметить, что эффективность парламентского контроля будет достаточно высока только в том случае, если, с одной стороны, он сможет «заставить» органы власти отвечать за свои действия, а с другой – не препятствовать им в осуществлении их непосредственных функций и задач.

¹³ Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль (конституционно-правовое исследование): Дисс... канд. юр. наук. М., 2003. С. 54.

¹⁴ Там же. С. 55.

2. Понятие, значение и принципы парламентских расследований как формы парламентского контроля

Как уже было отмечено в предыдущем параграфе, в последнее время вопросы парламентского контроля, проблемы его совершенствования и повышения эффективности систематически получают отражение в работах современных исследователей по конституционному праву и политологии и достаточно часто становятся предметом «круглых столов» у самих парламентариев.

На наш взгляд, такое пристальное внимание со стороны отечественной науки и политической практики обусловлено прежде всего тенденцией усиления полномочий органов исполнительной власти по сравнению с законодательными органами. Данная тенденция, по нашему мнению, достаточно чётко прослеживается сегодня в деятельности Правительства Российской Федерации и проводимых им социально-политических реформах, а также в фактах злоупотребления полномочиями и коррупции правительственных чиновников.

В подобной ситуации наиболее приемлемым способом усиления роли российского парламента видится расширение его контрольных полномочий¹⁵, поскольку наличие эффективных правовых механизмов парламентского контроля позволяет достаточно оперативно реагировать на вызывающие широкий общественный резонанс события.

Важным шагом в этом направлении стало введение и закрепление в российском законодательстве института парламентских расследований¹⁶. Следует заметить, что практика парламентских расследований получила большое распространение в ряде зарубежных стран с наиболее развитыми формами демократии при разных формах правления. Анализ мировой практики применения указанной формы парламентского контроля свидетельствует о том, что парламентские расследования проводятся в случаях, когда необходимо изучить события и обстоятельства, представляющие большую общественную и государственную значимость, в том числе связанные с предполагаемыми нарушениями законодательства должностными лицами государства.

¹⁵ См., напр.: Гранкин И. В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5.

¹⁶ Следует, однако, отметить, что указанная тема неоднократно становилась предметом дебатов российских парламентариев. Так, в 2005 году Комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству проводился «круглый стол» на тему «О процедуре парламентских расследований». Участники стола отмечали необходимость скорейшего формирования института парламентских расследований, поскольку, по их мнению, данный институт является важнейшим условием дальнейшего развития не только российского парламентаризма, но и всей российской государственности в целом // Материалы «круглого стола» на тему «О процедуре парламентских расследований» <www.duma.gov.ru/gosstroj/home.htm>.

Надо сказать, что действенность парламентских расследований достаточно велика. Их следствием может стать наступление политической ответственности государственных органов и их должностных лиц, а в случаях, предусмотренных соответствующим законодательством, привлечение последних к административной или уголовной ответственности¹⁷. «Парламентское расследование, – пишет И. Э. Круговых, – исключительно дееспособное, многоцелевое и эффективное средство современной политики, в значительной мере позволяющее контролировать ход внутриполитических процессов, оказывать влияние на состояние международных дел»¹⁸. «Являясь одной из форм парламентского контроля, парламентские расследования способны играть ключевую роль в системе сдержек и противовесов¹⁹, являющейся необходимым составным элементом принципа разделения властей, на котором должна основываться система органов государственной власти в демократическом правовом государстве.

Парламентские расследования в международной практике иногда именуются анкетами, а само право расследования – анкетным правом²⁰. В современной научной литературе институт парламентских расследований часто отождествляется с институтом парламентского контроля²¹, однако большинство конституционалистов относит данный институт лишь к одной из форм последнего²². И это не удивительно, поскольку институт

¹⁷ Часто одного факта парламентских расследований достаточно для наступления юридически значимых последствий (так, в США действия Палаты представителей в 1974 г. по возбуждению процедуры импичмента привели к отставке с поста президента США Р. Никсона) – подробнее см.: Парламенты мира. Сб. М, 1991.

¹⁸ Аналитическая записка к проекту Федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании» // Система интранет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

¹⁹ Материалы «круглого стола» на тему «О процедуре парламентских расследований» // www.duma.gov.ru/gosstroj/home.htm.

²⁰ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б. В. Страшуна. М., 1996. С. 534.

²¹ Следует отметить, что в зависимости от предмета парламентский контроль подразделяется на бюджетный парламентский контроль и парламентский контроль над исполнительной властью, который занимает особое место в парламентском праве России. Ещё русский государствовед С. А. Котляревский отмечал, что «контроль за управлением – третья основная отрасль парламентской деятельности, суть которого связана с давней потребностью предупреждать злоупотребления властью» / С. А. Котляревский. Власть и право: Проблема правового государства. Серия: Мир культуры, истории и философии. СПб.: Лань. СПб. ун-т управления МВД Российской Федерации, 2001. С. 264.

²² См., напр.: Парламентское право России / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 333; Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2 изд., перераб. М.: Норма, 2005. С. 315; Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 3 изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 285.

парламентского контроля имеет более широкое правовое содержание, чем институт парламентских расследований, так как включает в себя иные формы контрольной деятельности²³. Поэтому, видимо следует согласиться с точкой зрения тех авторов, которые считают, что парламентские расследования – это одна из форм парламентского контроля.

Что же такое парламентские расследования?

Институт парламентских расследований в России имеет свою историю. В России первая «комиссия по расследованиям преступлений должностных лиц» была образована Государственной Думой 23 мая 1906 года²⁴, когда тридцати трём депутатам – членам комиссии поручалось расследовать преступления, совершённые должностными лицами со времени объявления Манифеста 17 октября 1905 года, при этом понятие расследования, осуществляемого комиссией Государственной Думы, не было определено. Аналогичная ситуация существовала и в Конституциях РСФСР 1937 и 1978 годов, в которых только декларировалось право Верховного Совета создавать следственные и ревизионные комиссии. В Конституции России 1993 года упоминание о следственных комиссиях парламента исчезло совсем, а норм, посвящённых парламентскому расследованию, не появилось и вовсе. Вступивший в силу в 2005 году Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» также не содержит определения понятия парламентского расследования, которое послужило бы единому пониманию его правовой природы. Следует заметить, что и в конституциях большинства зарубежных стран чёткого определения понятия парламентского расследования не даётся, а определяется лишь право парламента или его палаты на создание комиссии и проведение парламентского расследования.

Анализ учебной и научной юридической литературы показывает, что в подавляющем большинстве случаев (в разделах, посвящённых парламентскому контролю и процедурам) определение понятия парламентских расследований также отсутствует²⁵.

²³ Например: вопросы к высшим органам государства и высшим должностным лицам, интерpellация, парламентские слушания, вопросы о доверии правительству и др.

²⁴ Государственная Дума 1906–1917. Стенографический отчёт. М., 1995. Т. 2. С. 741.

²⁵ См., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор Б.А. Страшун. 4 изд., обновленное и доработанное. М.: Норма, 2005. С. 652–654; Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. 2 изд., перераб. М.: Норма, 2005. С. 315; Парламентское право России / Под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 333; В. Е. Чиркин. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 3 изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 281–286.; А. А. Мишин. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 6-е изд. перераб. и дополн. М.: Белые альвы, 1999. С. 220. Р. В. Енгбарян. Сравнительное Конституционное право:

Анализ же существующих дефиниций парламентских расследований позволяет сделать вывод об очевидном однообразии в подходах к определению понятия указанного правового явления, различающихся лишь в деталях.

Так, в подавляющем большинстве случаев под парламентскими расследованиями понимается один из способов²⁶ осуществления парламентского контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе правительства и отдельных его членов. Вместе с тем в формально-юридическом смысле указанное определение понятия парламентских расследований является предельно общим, поскольку под форму и способ осуществления контрольных полномочий парламента подпадают также и иные формы парламентского контроля над исполнительной властью (запрос, вопрос, парламентские слушания и другие).

Тем не менее, по нашему убеждению, определение понятия парламентского расследования является необходимым условием совершенствования данного института. Важность правильного и чёткого определения понятия парламентского расследования обуславливается прежде всего необходимостью выработки единой правовой категории в целях исключения разногласий, которые могут возникнуть в процессе его проведения. Ещё Конфуций говорил: «Если понятия не соответствуют действительности, не соответствуют действительности слова, и если слова не соответствуют действительности, мы не понимаем друг друга».

В 2003 году в статье 1 законопроекта «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» впервые было определено понятие парламентских расследований.

Парламентские расследования определялись как форма контроля палат Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов и должностных лиц государственной власти, за исключением Президента Российской Федерации, в целях: укрепления демократического порядка организации и функционирования государственной власти; информирования общества об обстоятельствах и причинах негативных событий, имеющих общественную значимость; вы-

Учебное пособие. М.: Юрист, 2005. С. 318; В. В. Маклаков. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учеб. для студентов юрид. вузов и фак. / М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 666–682; Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 204–244; 286–298. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Проспект С.; С. А. Авакьян. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 2. М.: Юрист, 2005. С. 398–439. И. А. Кошухова. Конституционное право России. Курс лекций. Общая часть. С. 997.

²⁶ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2002. <http://www.urka.ru/library.php?parent=446>; Румянцев О. Г., Додонов В. Н. Юридический энциклопедический словарь. М., 1 Энциклопедия юриста: http://enq.ru/contentid_47/page6.html.

работки рекомендаций по ликвидации последствий таких событий, их недопущению и наказанию виновных.

Анализ данного определения позволял выделить содержащиеся в нем существенные признаки. К ним, в частности, можно отнести следующие:

1) парламентские расследования – форма парламентского контроля, осуществляемого палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

2) парламентские расследования осуществляются за деятельностью федеральных органов и должностных лиц государственной власти, за исключением Президента Российской Федерации;

3) парламентские расследования проводятся в вышеуказанных целях.

Анализируя вышеизложенное определение, можно сделать вывод, что оно по своему целевому значению являлось противоречащим действующему законодательству, поскольку Конституция Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации устанавливают, что принятие решения о виновности лица в совершении преступления относится к исключительной компетенции суда. Кроме того, по нашему убеждению, среди основных целей парламентского расследования на первое место должна быть поставлена защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. Данный законопроект был отклонён Государственной Думой по причине несоответствия Конституции Российской Федерации.

В 2005 году Президент Российской Федерации внёс законопроект «О парламентском расследовании»²⁷. Не останавливаясь на очевидном своеобразии названия данного нормативного правового акта, следует отметить, что данный закон, в отличие от законопроекта 2003 года, не содержит определения парламентского расследования, а устанавливает лишь круг общественных отношений, подлежащих регулированию. К нему относятся общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства.

Анализируя цели парламентского расследования, необходимо отметить, что на первое место поставлена защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, что в полной мере соответствует Конституции Российской Федерации. Исключена такая цель, как выработка рекомендаций по наказанию виновных, что вполне закономерно, поскольку снято противоречие в законодательстве; укрепление демократического порядка организации и функционирования государственной власти, что также является вполне

²⁷ См.: Фоков А. Послание Президента Российской Федерации В. Путина – основа крепкой и независимой судебной власти // Российский судья, 2007, № 7.

понятным, поскольку указанная цель логически вытекает из такой цели закона, как обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности органов государственной власти. Также следует отметить расширение состава органов, деятельность которых подпадает под парламентские расследования – органы местного самоуправления. Необходимо также отметить новую цель – выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества и оказание содействия в их устранении.

В отличие от федерального законодателя, отказавшегося от определения понятия парламентского расследования, ряд нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации содержит определения парламентского (депутатского) расследования. Так, закон Московской области определяет депутатское расследование как форму осуществления контрольной деятельности Московской областной Думы, совокупность процедур и действий, осуществляемых органом Московской областной Думы, уполномоченным для проведения депутатского расследования. Аналогичное определение содержится в законе Брянской области. Даже поверхностный анализ указанных определений показывает, что понятие «расследование» определяется через само себя (через расследование), при этом в определении отсутствуют необходимые сущностные признаки депутатского расследования, которые позволили бы отделить эту форму парламентского контроля от иных.

Нормативные правовые акты других субъектов Федерации уточняют это определение, включая в себя такой признак, как контроль за соблюдением законодательства органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления²⁸. В этом случае можно говорить уже о контроле за законностью, однако тогда парламентское расследование теряет свою специфику. Кроме того, подобное определение необоснованно сужает предмет парламентского расследования, поскольку сводит его только к осуществлению контроля за соблюдением законодательства, в то время как эта функция больше присуща органам правоохранительной системы, хотя и является одним из аспектов парламентского расследования. Таким образом, в данном определении снова отчётливо не просматривается суть парламентского расследования.

Анализ определений понятий парламентского расследования, содержащихся в других нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, показывает, что в основном эти определения дополняются наличием такого признака, как установление причин и обстоятельств, прошедших или происходящих негативных событий (например, зако-

²⁸ Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097–111 // ИПС «Консультант Плюс».

ны Карачаево-Черкесской Республики, Ивановской области, Курской области). В других субъектах Федерации в качестве квалифицирующего признака для парламентского расследования называется большой общественный резонанс или большая общественная значимость расследуемых событий (законы Еврейской автономной области, Томской области). В иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации в качестве такого признака называется расследование причин создания препятствий для деятельности законодательного органа (Иркутская область).

Вместе с тем, подводя итог вышесказанному, можно констатировать, что на настоящий момент чёткого и комплексного определения понятия парламентских расследований в отечественном законодательстве не существует. Представляется, что отсутствие этого определения в новом законе – скорее всего, техническое упущение авторов законопроекта, нежели желание специально оставить этот вопрос в правовом вакууме.

В теории конституционного права, как уже отмечалось выше, похожая ситуация. Однако в последнее время появляются отдельные исследования, посвящённые данному институту, где приводятся различные определения данного понятия²⁹. Так, Е. М. Якимова под парламентскими расследованиями понимает форму (вид) парламентского контроля над органами исполнительной власти, осуществляемого созданными в установленном порядке специальными временными комиссиями парламента, которые чаще всего расследуют обстоятельства, связанные с природными и техногенными катастрофами и их последствиями, а также факты грубого или массового нарушения прав и свобод граждан³⁰.

Анализ данного определения позволяет выделить в нём ряд неточностей, которые нуждаются в совершенствовании. Прежде всего автор отождествляет парламентские расследования с формами и видами парламентского контроля над исполнительной властью, что, по нашему глубокому убеждению, не вполне обоснованно, поскольку названные категории тесно связаны, но не тождественны. На наш взгляд, к видам парламентского контроля над исполнительной властью можно в принципе отнести и парламентский бюджетный контроль, поскольку Счётная палата Российской Федерации, проверяя целевое расходование средств, выделенных органам исполнительной власти для реализации целевых программ, тем самым осуществляет парламентский контроль над исполнительной властью. К формам же контроля над исполнительной властью

²⁹ См., напр.: Сурков К., Кваша Ю. Ф. Парламентское расследование // Юридический мир, 2005, № 1. С. 68–71.

Якимова Е. М. Становление института парламентских расследований в Российской Федерации // Вопросы конституционного права, 2005. С. 13.

³⁰ Якимова Е. М. Там же. С. 26–29.

относятся уже конкретные его способы – запросы, вопросы, парламентские слушания и другие. Более того, автор необоснованно сужает объект парламентского расследования, поскольку называет только деятельность органов исполнительной власти, в то время как закон предусматривает ещё и деятельность государственных органов, которые не являются органами государственной власти, а также деятельность органов местного самоуправления.

По мнению К. В. Суркова, парламентские расследования – *«вид парламентской работы, которая представляет собой особую разновидность процесса, заключающегося в сборе, проверке и оценке информации, которая служит исходным материалом для обобщения и принятия политических решений»*³¹. (Курсив мой. – А. С.)

Представляется, однако, что приведённое определение является не совсем обоснованным, поскольку результатом парламентского расследования в конечном счёте может стать не только политическое решение, но и другие, например, кадровые решения, которые впоследствии при возможном рассмотрении дела в суде могут привести к уголовному и административному наказанию. Кроме того, информация о фактах и событиях, собранная в процессе парламентского расследования, служит исходным материалом для выработки предложений и мер по пресечению трагических событий и совершенствованию законодательства в определённой области.

В литературе иногда можно встретить определение понятия депутатского расследования. Последнее определяется как изучение обстоятельств какого-либо происшествия, проводимое по решению и поручению представительного органа специально созданной из числа депутатов группой, комиссией или постоянным комитетом (комиссией) представительного органа³².

Думается, что данное определение не в полной мере соответствует реалиям отечественного института парламентских расследований, прежде всего потому, что парламентское расследование в Российской Федерации не может проводиться постоянным комитетом (комиссией) представительного органа, поскольку его создание противоречит Конституции Российской Федерации. Кроме того, предметом парламентского расследования являются обстоятельства не просто какого-либо происшествия, а обстоятельства и факты события, имеющего большой общественный резонанс.

Вместе с тем изложенное не означает, что депутатские расследования вообще не могут проводиться. Безусловно, могут. Наиболее ярко институт

³¹ См.: К. Сурков. Там же. С. 69.

³² Конституционное право. Энциклопедический словарь. <http://www.urka.ru/library.php?show=102750>.

депутатских расследований проявился в советский период, когда не было парламента в общепринятом смысле этого слова, и конкретный депутат либо группа депутатов могли проводить самостоятельные депутатские расследования. В настоящее время этот институт также может иметь место. В частности, палаты по отдельности (о чем свидетельствует практика деятельности комиссий по расследованиям Государственной Думы и Совета Федерации) либо группа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации (вместе или раздельно) при помощи полномочий, которые им предоставляет закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (депутатских запросов, вопросов), вполне могут осуществлять расследование по любой интересующей их тематике. Однако в этом случае парламентарии не будут обладать теми возможностями, которые предоставляет им Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 196-ФЗ, либо Закон).

Таким образом, можно сделать вывод о различном значении понятий «депутатское расследование» и «парламентское расследование».

На наш взгляд, представляется возможным рассматривать парламентские расследования в трёх значениях:

1) парламентские расследования как институт парламентского права – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением палатами российского парламента деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, несущих негативные последствия для общества и государства и имеющих большой общественный резонанс;

2) парламентские расследования как особая форма парламентского контроля, которая представляет собой основанную на демократических принципах деятельность, осуществляемую созданными в установленном порядке комиссиями парламента в целях: обеспечения контроля деятельности органов власти в Российской Федерации и их должностных лиц; защиты прав и свобод человека и гражданина; выявления и оказания содействия в устранении причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, и информирования о них общества;

3) парламентские расследования как особая разновидность процесса, представляющего собой деятельность комиссий парламента по:

возбуждению парламентского расследования (инициатива возбуждения парламентского расследования, его возбуждение и создание парламентской комиссии по расследованию);

исследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования (сбор информации о фактах

и обстоятельствах, послуживших основанием для проведения парламентского расследования);

установлению фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства (систематизация и оценка собранной информации по фактам и обстоятельствам, послужившим основанием для проведения парламентского расследования, подготовка и принятие итогового доклада комиссии).

Таким образом, с учётом вышеизложенного представляется целесообразным включить в закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» статью-гlossарий, в которой можно было бы отразить легальное определение понятия «парламентские расследования». Кроме того, в данной статье можно было бы закрепить такие понятия, как «предмет парламентского расследования», «срок парламентского расследования», «основания для возбуждения парламентского расследования» (исключив из статьи 6), «инициатива возбуждения парламентского расследования», «парламентская комиссия», «член парламентской комиссии», «итоговый доклад парламентской комиссии». Логично также было бы выделить понятие «стороны парламентского расследования».

Исследование теоретических основ института парламентских расследований было бы неполным без рассмотрения основных принципов его осуществления. Как справедливо отмечает Б. К. Мецаев: «без прямого или косвенного использования категорий «метод» и «принцип» не обходится, пожалуй, ни одно теоретико-правовое исследование»³³. Причиной этому является прежде всего тот факт, что принципы, представляющие собой основополагающие начала, исходные положения, основания чего-либо, выражают сущность явления, без уяснения которой нельзя раскрыть и понять его смысл. Кроме того, по нашему мнению, принципы парламентского расследования, как и любой другой государственно-правовой деятельности, в том числе и контрольной, являются основами его организации. Любая деятельность должна соответствовать определённым принципам.

Надо сказать, что исследованию принципов посвящено огромное количество научных работ советских и отечественных государствоведов, глубокое исследование которых не входит в задачу настоящего исследования, вместе с тем многие из них не теряют своего значения в настоящее время и имеют прямое отношение к парламентскому контролю и парламентскому расследованию.

Так, ещё В. И. Ленин сформулировал основные принципы контрольной деятельности. Он считал что «контроль должен быть массовым, всеобъемлющим, постоянно действующим, объективным, результативным»³⁴.

³³ Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект): Дисс. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 138.

³⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 75, Т. 54. С. 129.

Из изложенных принципов, конечно, не все могут быть использованы в условиях современной российской действительности, поскольку «концепция контрольной деятельности..., использование тех или иных форм, принципов; цели, субъекты, способы осуществления в значительной мере зависят от государственного и общественного строя, соответствующей ему правовой системы, юридических традиций, уровня развития демократии, защиты прав человека и так далее».

Вместе с тем, как справедливо отмечает А. М. Тарасов, «не стоит пренебрегать и апробированными формами и методами государственного и общественного контроля советского периода...»³⁵. На наш взгляд, к ним, в частности, можно отнести такие принципы, как объективность и результативность.

Следует согласиться с Е. А. Кочериным, что система контрольной деятельности должна иметь общие основы и принципы создания и функционирования, которые едины для всех систем контроля независимо от сферы их применения³⁶.

В рамках нашего исследования, прежде чем рассматривать основные принципы парламентского расследования, необходимо определить их понятие. Следует обратить внимание на отсутствие последнего в науке конституционного права России, что вызывает необходимость его разработки.

На наш взгляд, *принципы парламентского расследования – нормативно закреплённые, а также научно разработанные и апробированные практикой исходные основные правовые, политические и организационные положения, идеи, определяющие построение стадий и процедур парламентского расследования, его значение, сущность и эффективность.*

Принципы парламентского расследования составляют его фундамент, отражают сущность, характеризуют уровень демократизма и защиты прав и свобод человека при его проведении.

Закон № 196-ФЗ в статье 2 называет следующие принципы осуществления парламентских расследований: законность, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, уважение чести и достоинства личности, равенство граждан перед законом, коллегиальность, объективность и гласность. Надо отметить, что закрепление названных принципов в данном Законе свидетельствует о том, что законодатель относит их к принципам частного (отраслевого) порядка. Вместе с тем, на наш взгляд, не все принципы, закреплённые в статье 2 Закона № 196-ФЗ, можно отнести к принципам, выражающим специфику осуществления парламентского расследования.

³⁵ Тарасов А. М. Региональный президентский контроль: вопросы совершенствования // Журнал российского права, 2002, № 5. С. 45.

³⁶ См.: Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000. С. 158–159.

Так, например, такие принципы, как законность, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, уважение чести и достоинства личности, равенство граждан перед законом в действительном смысле отраслевыми не являются, поскольку представляют собой идеологическую основу любой процессуальной деятельности и всего права в целом³⁷.

Таким образом, на наш взгляд, принципы осуществления парламентских расследований можно классифицировать на следующие группы:

общие принципы осуществления парламентских расследований – принципы, определяющие основы конституционного строя России, закреплённые в Конституции Российской Федерации и присущие институту парламентских расследований как комплексному образованию;

специальные принципы осуществления парламентских расследований – присущие институту парламентских расследований как специфическому виду контрольной деятельности, на которых базируется её организация и реализация, в процессуальном смысле.

При этом первую группу принципов (общие принципы) можно условно разделить на две подгруппы:

принципы прямо не закреплённые в законодательстве, регулирующем процедуру парламентских расследований, но тесно связанные с ней, поскольку они являются принципами конституционного значения, соблюдение которых обязательно при осуществлении любой государственно-правовой деятельности (народовластия; независимости парламентской комиссии при проведении парламентского расследования; разделения властей; политического многообразия);

принципы, закреплённые в законодательстве, регулирующем процедуру парламентских расследований (законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; уважения чести и достоинства личности; равенства граждан перед законом).

Среди принципов второй группы можно назвать следующие: коллегиальность; полнота; объективность и точность; гласность; результативность; обоснованность; целесообразность; своевременность; всесторонность; необходимость и достаточность.

Таким образом, как совершенно справедливо отмечает С. М. Зубарев, общие принципы раскрывают содержательную, социально-правовую на-

³⁷ По мнению Мецаева Б. К., такое совпадение принципов не является ошибочным, поскольку принципы общего порядка могут трансформироваться в частные принципы, в то время как обратное положение не всегда имеет место быть. Признание общеправовых принципов в то же время и принципами государственно-правовой деятельности, в том числе и контрольной, не является, по мнению автора, ошибочным, а напротив дополняет, детализирует и способствует более качественному изучению исследуемой деятельности. См. Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект). Дисс. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 142.

правленность института парламентских расследований, а специальные – его организационную и технологическую сторону³⁸.

Рассмотрим указанные принципы подробнее.

Принцип законности является общеправовым, универсальным принципом, который нашёл своё воплощение во многих статьях действующей Конституции Российской Федерации (статья 4 и части 2 и 3 статьи 15). Вообще, законность – это состояние, положение, характеризующееся соблюдением законов³⁹. Принцип законности состоит в требовании точного и неуклонного соблюдения и исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, закона № 196-ФЗ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации прежде всего членами парламентской комиссии, которые осуществляют парламентское расследование, и всеми остальными его участниками.

В содержание рассматриваемого принципа включается соблюдение требований к порядку принятия решений о возбуждении парламентского расследования, порядку работы, принятию решений и итогового доклада комиссии, а также соблюдение ограничений, связанных с предметом парламентского расследования, требований, предъявляемых к членам парламентской комиссии. Нарушение этого принципа влечёт определённые неблагоприятные правовые последствия, которые сказываются на эффективности указанного института. Так, в случае несоблюдения порядка принятия решения о возбуждении парламентского расследования (статья 8 Закона № 196-ФЗ) парламентское расследование не проводится, а парламентская комиссия, следовательно, не формируется (часть 6 статьи 8 Закона № 196-ФЗ). Несоблюдение требований, предъявляемых к члену парламентской комиссии, влечёт досрочное прекращение его полномочий (часть 3 статьи 11 Закона № 196-ФЗ). Несоблюдение ограничений, предъявляемых к предмету парламентского расследования (части 2, 3 статьи 4 Закона № 196-ФЗ), влечёт отсутствие правовых оснований для его возбуждения. Несоблюдение порядка работы (части 1, 3 статьи 16 Закона № 196-ФЗ), принятия решений и итогового доклада комиссии (части 2, 3 статьи 19 Закона № 196-ФЗ) влечёт неправомерность проведения её заседаний и отсутствие юридической силы её решений.

Таким образом, принцип законности охватывает собой все процедуры и стадии парламентского расследования и является общим для

³⁸ С. М. Зубарев. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // Подготовлено для системы «Консультант Плюс», 2007.

³⁹ Толковый словарь русского языка / Под ред. Д. Н. Ушакова. Том 2. М., 2000. С. 736.

всех остальных принципов парламентского расследования, поэтому все остальные принципы можно считать принципами реализации законности при проведении парламентского расследования. Принцип законности – «руководящая идея, выполняющая роль социально-юридического ориентира»⁴⁰.

Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина – более частный принцип закреплённой в главе первой (статья 2) Конституции Российской Федерации конституционной основы приоритета прав и свобод человека и гражданина, которая служит ориентиром для всех государственных органов и означает, что государство должно признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Надо отметить, что в статьях 17, 19 и во многих других статьях Конституции Российской Федерации также гарантируются права и свободы человека и гражданина. Следует обратить внимание, что в ранее действующей Конституции 1978 года (в редакции 1990 года) таких общих норм не было.

«Закреплённая в Конституции система такого рода гарантий определяет соответствующую направленность уголовно-процессуального, уголовного законодательства»⁴¹. На наш взгляд, закон № 196-ФЗ в достаточной мере воспринял данную конституционную концепцию и при осуществлении парламентского расследования. Законодательная гарантия названного принципа закреплена в статьях 2 и 24 закона № 196-ФЗ, где установлены важнейшие права должностных лиц и граждан, привлечённых к участию в парламентском расследовании.

Вместе с тем предпосылкой реализации и защиты своих прав любым человеком и гражданином, привлечённым к участию в парламентском расследовании, является знание им своих прав, обязанностей и ответственности. В этой связи, на наш взгляд, представляется целесообразным по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством нормативно закрепить обязанность членов парламентской комиссии при привлечении граждан и должностных лиц к участию в парламентском расследовании разъяснять им права, обязанности и возможную ответственность за их невыполнение, что в ещё большей степени позволит гарантировать указанный конституционный принцип.

Принцип уважения чести и достоинства личности тесно связан с предыдущим принципом. Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 21 установила, что достоинство личности охраняется государством и ничто не может быть основанием для его умаления. При этом в части 2 этой же статьи подчёркивается, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое

⁴⁰ Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. М., 1985. С. 43.

⁴¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 242.

достоинство обращению или наказанию, никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Принцип уважения чести и достоинства личности в процессе парламентского расследования состоит в обязанности члена парламентской комиссии при осуществлении своих прав и функций в процессе проведения парламентского расследования не принимать решений и действий, унижающих честь участника парламентского расследования, а также в запрете на обращение, унижающее человеческое достоинство участника парламентского расследования, либо создающее опасность для его жизни и здоровья.

Следует, однако, обратить внимание на отсутствие законодательных гарантий названного принципа при осуществлении парламентских расследований, хотя на практике вполне могут возникнуть ситуации, при которых возможно причинение вреда достоинству личности. Так, существует достаточно большая возможность разглашения в ходе парламентского расследования данных о частной жизни должностных лиц и граждан, привлечённых к участию в парламентском расследовании. Разглашение информации возможно, например, при осуществлении сбора информации, касающейся предмета парламентского расследования, опроса и получения объяснений должностных лиц и граждан по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам. Закон № 196-ФЗ в статье 23 установил, что предоставление комиссии или рабочей группе сведений о частной жизни граждан допускается только с согласия последних. Вместе с тем в законе не установлена ответственность за разглашение представленных гражданами сведений членами комиссии, рабочей группы или другими участниками парламентского расследования, которые узнали о них в процессе парламентского расследования, что может нанести моральный вред достоинству личности. Кроме того, конечно, сложно представить на практике такую ситуацию, что кто-то из депутатов или членов Совета Федерации при опросе или получении объяснений от граждан и должностных лиц будет применять к ним действия, причиняющие сильную боль или физическое и нравственное страдание, чтобы получить от них «нужные» сведения, которые позволят снять с ответственных за случившееся чиновников негативные последствия. Но тем не менее полностью исключать подобную ситуацию из нашей сложной и многогранной жизни было бы необоснованным. В этой связи, на наш взгляд, представляется целесообразным в законе № 196-ФЗ установить ответственность членом парламентской комиссии, рабочей группы, других участников парламентского расследования за разглашение представленных гражданами в процессе парламентского расследования сведений о частной жизни, а также за получение объяснений способами, запрещёнными законодательством Российской Федерации.

Принцип равенства граждан перед законом закреплён в законе № 196-ФЗ, почти в том же виде, как он установлен в Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 19), за исключением слова «судом», что является правомерным, поскольку речь не идёт об осуществлении в процессе парламентского расследования правосудия.

В части 2 указанной статьи данный принцип получил свою конкретизацию и развитие. Его суть состоит в том, что равенство прав и свобод человека и гражданина гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, других обстоятельств. В такой интерпретации указанный общеправовой принцип в полной мере распространяется на парламентское расследование и стадии его проведения.

Надо отметить, что всеобщий принцип равенства перед законом в том виде и контексте, как он закреплён в законе № 196-ФЗ, наводит на мысль о его качественном совершенствовании. На наш взгляд, это необходимо, прежде всего потому, что реализация названного принципа в процессе парламентского расследования затрагивает такие важнейшие элементы его содержания, как предмет и субъект.

Во-первых, принцип равенства является по своему применению всеобщим, что представляется важным условием обеспечения справедливости в пользовании человеком своими правами и свободами. В этой связи обращает на себя внимание некорректная с правовой точки зрения формулировка принципа равенства перед законом только граждан, что необоснованно сужает субъектный состав парламентского расследования, поскольку к участию в его проведении могут быть привлечены и иностранные граждане, лица без гражданства.

Во-вторых, данный принцип не в полной мере реализуется в связи с ограничениями предмета парламентского расследования. Так, в Законе № 196-ФЗ прямо закреплено, что парламентскому расследованию не подлежит деятельность Президента Российской Федерации, о чём более подробно мы будем говорить в главе второй настоящего исследования. В то же время в Законе № 196-ФЗ прямо не запрещается проводить расследования в отношении деятельности Генерального прокурора Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, которая не совместима с их статусом. Из перечня субъектов, установленных в статье 2 Закона № 196-ФЗ, следует, что предметом парламентского расследования может быть деятельность только органов исполнительной власти в Российской Федерации, органов местного самоуправления и государственных органов, не являющихся органами государственной

власти (например Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счётной палаты Российской Федерации и других). Но тогда возникает вопрос, как быть с другими государственными органами – судами, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации, деятельность которых вполне может повлечь нарушения прав и свобод человека и гражданина.

На наш взгляд, перечисленные выше ограничения не позволяют в полной мере реализовать закреплённый в Законе № 196-ФЗ всеобщий принцип равенства. Конечно, понятно, что в отступление от общих правил в действующем законодательстве должен быть предусмотрен особый порядок привлечения к ответственности некоторых категорий лиц – депутатов, судей, прокурорских работников. Однако, по нашему мнению, это не должно служить препятствием для проведения в отношении них парламентского расследования в случае нарушения последними гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. В этой связи представляется важным расширить предмет парламентских расследований, дополнив статью 4 закона № 196-ФЗ возможностью осуществлять расследование в отношении деятельности указанных выше лиц, если они совершили действия, послужившие основанием для проведения парламентского расследования.

Принцип народовластия. Еще В. М. Гессен отмечал, что «единственным существенным признаком – необходимым и достаточным – конституционного государства является участие народа в осуществлении государственной власти»⁴². В Конституции Российской Федерации этот принцип определяется как принцип народовластия. В науке конституционного права под народовластием понимается «принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами»⁴³. Данное определение понятия народовластия в полной мере отражено в статье 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. В части второй этой же статьи записано: «Народ Российской Федерации осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Одним из таких органов является российский парламент. Осуществляя контрольную деятельность, Федеральное Собрание Российской Федерации предоставляет народу возможность опосредованно контролировать другие органы власти, деятельность которых нарушает права и свободы человека и гражданина. «Ограничение власти, – пишет Бенджюри-

⁴² Гессен В. М. Основы конституционного права. Петроград. 1917. С. 31.

⁴³ См.: ВКС. 1995. № 2–3.

на С. В., – должно предполагать возможность контроля за её деятельностью и предотвращения выхода за установленные законом пределы»⁴⁴.

Поэтому, на наш взгляд, совершенно справедливой представляется мысль профессора А. Н. Кокотова о том, что все «процедуры деятельности парламента должны соответствовать принципу народовластия, материализуя его»⁴⁵.

Вместе с тем реализация данного принципа в ходе парламентского расследования, как нам видится, будет осуществляться не в полной мере, прежде всего из-за ограничений его предмета, о чём уже отмечалось выше, при рассмотрении принципа равенства всех перед законом.

Принцип разделения властей – один из принципов демократического государства, суть которого заключается в том, что функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – должны осуществляться различными органами⁴⁶. Такое чёткое разграничение полномочий органов разных ветвей государственной власти предполагает невмешательство органа одной ветви власти в компетенцию органа другой ветви власти. При этом органы власти самостоятельны и независимы друг от друга в осуществлении своих полномочий и обладают возможностью контролировать, а соответственно сдерживать друг друга

Указный принцип помимо статьи 2 Закона № 196-ФЗ нашёл своё отражение в его статье 4, посвящённой предмету парламентского расследования. Согласно названной статье парламентскому расследованию не подлежит деятельность: Президента Российской Федерации; суда по осуществлению правосудия; органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая этими органами в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Изложенное означает, что член парламентской комиссии как представитель законодательной власти не вправе вмешиваться в деятельность органов правосудия и суда, что также подтверждается положением закона о том, что предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления, поскольку это является прерогативой суда.

Все это свидетельствует о необходимости соблюдения членами парламентской комиссии принципа разделения властей в процессе осуществления парламентского расследования.

⁴⁴ Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юр. наук: Екатеринбург, 2003. С. 65–66.

⁴⁵ Конституционное право России: Учебник / Под редакцией А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина. Екатеринбург, 2001. С. 97.

⁴⁶ Указанный принцип подробно рассматривался в начале настоящего исследования при рассмотрении вопроса о значении и эффективности института парламентских расследований.

Исходя из сказанного, напрашивается вывод, что институт парламентских расследований, являясь своеобразной гарантией принципа разделения властей и обеспечивая систему сдержек и противовесов сам в полной мере должен соответствовать указанному принципу, иначе эффективность его действия сводится практически к нулю. На наш взгляд, указанный принцип необходимо закрепить в статье 2 Закона № 196-ФЗ.

Принцип политического многообразия тесно связан с принципом народовластия, поскольку способствует его повышению и «означает создание возможностей оказывать влияние на политический процесс всем социально-политическим или иным организациям, деятельность которых имеет политический аспект и находится в рамках Конституции»⁴⁷.

Данный принцип нашёл своё косвенное отражение в статье 9 Закона № 196-ФЗ, согласно которой в состав комиссии от Государственной Думы должно входить равное число представителей всех депутатских объединений в Государственной Думе. Указанная норма предоставляет возможность всем депутатским объединениям разной политической окраски участвовать и соответственно оказывать определённое влияние на ход парламентского расследования.

Рассмотрим специальные (самостоятельные) принципы осуществления парламентских расследований.

Принцип коллегиальности парламентских расследований означает, что все его стадии проводятся несколькими членами парламентской комиссии по расследованию, как правило, совместно, а не одним из них. Данный принцип применяется, начиная со стадии формирования комиссии (которая рассматривалась выше). Реализация принципа коллегиальности наблюдается также и при принятии комиссией решения, которое считается принятым, если за него проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании, и две трети от общего числа членов комиссии, в случае принятия комиссией решения по итоговому докладу комиссии (см. части 2 и 3 статьи 18 Закона № 196-ФЗ). Принцип коллегиальности позволяет говорить о демократичности данного института, поскольку не позволяет узурпировать ту или иную политическую волю депутатского объединения при проведении парламентских расследований. Таким образом, анализ норм Закона № 196-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что в случае несоблюдения указанного принципа снижается действенность парламентских расследований.

Объективность и точность означает, что в основе всех стадий парламентского расследования не должны проявляться субъективные предположения члена комиссии, а фактические обстоятельства события, подлежащие установлению в процессе парламентского расследования, должны устанавливаться точно в соответствии с законом. Точность расследования

⁴⁷ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 134.

также подразумевает, что в основу решения комиссии не могут быть положены произвольные факты, основанные на слухах, догадках и домыслах. Несоблюдение объективности и точности в процессе парламентского расследования может привести к принятию комиссией решения, содержащего неверные выводы и соответственно неверные рекомендации по наказанию невиновных лиц.

Принцип гласности. Любая государственная деятельность, в том числе и контрольная, должна строиться на принципах открытости и гласности, чтобы «покончить с отчуждением человека от власти»⁴⁸. Анализ зарубежного законодательства, регулирующего процедуру проведения парламентских расследований, позволяет сделать вывод о том, что в подавляющем большинстве случаев парламентские расследования являются гласными. Гласность парламентских расследований выражается прежде всего в открытости заседаний комитетов (комиссий) по расследованию, а также в возможности опубликования для всеобщего сведения итогового доклада. Например, «обсуждение доказательств по делу в следственном комитете Бундестага в Федеративной Республике Германия является открытым, в то время как сами заседания могут быть и закрытыми. Комитет может ограничить доступ на заседания в интересах общественности или отдельного лица, а также в целях полного расследования дела»⁴⁹. Во Франции в соответствии со статьёй 142-1 Регламента Национального собрания заседания являются также открытыми и могут транслироваться по телевидению. Однако, нижняя палата парламента путём проведения специального голосования по требованию премьер-министра или десятой части палаты может вынести решение о запрещении публикации всего либо части доклада комиссий. Принцип гласности нашёл также своё отражение и в наднациональном регулировании парламентских расследований. Так, в соответствии с решением Европейского Парламента, Совета и Комиссии от 19 апреля 1995 года, принятым в развитие статьи 193 Договора, учреждающего Европейское сообщество⁵⁰, допросы и дача свидетельских показаний производятся публично. Вместе с тем по решению 1/4 членов временного комитета заседания комитета проводятся в закрытом режиме⁵¹.

⁴⁸ Ержанова Ф. А. Государственно-правовые аспекты принципа гласности // ИПС «Консультант Плюс».

⁴⁹ Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: Дисс. ... канд. юр. наук. С. 93.

⁵⁰ Круговых И. Э. К вопросу о статусе парламентского расследования: Аналит. зап. к проекту Федер. закона № 217901-4 «О парламентском расследовании»/ И. Э. Круговых; Правовое упр. аппарата Гос. Думы Рос. Федерации // Политический маркетинг, 2006, № 2. С. 4–18.

⁵¹ Авторский перевод с англ. – Decision of the European Parliament, the Council and the Commission of 19 April 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry.

Заседания комитета проводятся в закрытом режиме также в случае, если на заседании обсуждаются секретные сведения. Временный комитет по расследованию не может опубликовать или представить в суд материалы следствия до тех пор, пока официально расследование ещё не закончено. Кроме того, материалы расследования не могут быть опубликованы, если содержат в себе секретную и конфиденциальную информацию конкретного лица. Временный комитет по расследованию должен представить Европейскому Парламенту доклад, который принимает решение о том, подпадает ли расследование под условие конфиденциальности. В случае если не подпадает, то доклад подлежит опубликованию.

Данные положения в концептуальном смысле восприняты российским законодателем. Так, в статье 2 Закона № 196-ФЗ закреплены принципы осуществления парламентских расследований, одним из которых является принцип *гласности*, получивший своё конкретное отражение в части 2 статьи 16 Закона. Согласно данной статье заседания комиссии проводятся, как правило, открыто. Порядок допуска граждан и представителей средств массовой информации на открытые заседания определяется комиссией самостоятельно. Однако в то же время, в случае, если проведение открытого заседания может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны, комиссия принимает решение о проведении закрытого заседания. Закрытые заседания могут проводиться также в случаях, если за это решение проголосовало более половины членов комиссии (1/4 в Европейском сообществе), присутствующих на заседании. В этом смысле российский законодатель склоняется в сторону большей гласности, в чем даже «превзошёл» Европейское сообщество. Однако в то же время указанное право комиссии практически на нет сводит принцип открытости заседаний комиссии, поскольку фактически означает, что в любой момент комиссия по своему желанию может проводить закрытое заседание. Представляется, что данное право комиссии должно потерять юридическую силу. *Кроме того, опираясь на зарубежный опыт, представляется необходимым законодательно предусмотреть возможность прямой трансляции заседаний комиссии в телеэфире.*

Указанный европейский стандарт также нашёл своё воплощение в статье 25 Закона, в соответствии с которой утверждённый палатами Федерального Собрания Российской Федерации итоговый доклад *публикуется* в установленном порядке, а также *размещается в международной компьютерной сети Интернет*. Однако следует обратить внимание на то, что только утверждённый палатами итоговый доклад подлежит опубликованию. Представляется, что не менее важным для обеспечения реализации данного принципа стало бы закрепление в законе положения об обязательном выходе в течение всего периода деятельности комиссии по

расследованию (один год) периодического издания комиссии (например, «Вестник комиссии»), в котором публиковались бы все утверждённые комиссией отчёты и материалы за каждый месяц её деятельности.

Если обратиться к законодательству субъектов Российской Федерации, то можно выделить две противоположные группы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: одна группа актов субъектов Российской Федерации устанавливает принцип открытости, другая – принцип закрытости. К первой группе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации можно отнести практически все акты, принятые после вступления в силу федерального закона. Ко второй группе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (устанавливающих закрытый принцип деятельности комиссий) можно отнести практически все акты о депутатских расследованиях, принятые до вступления в силу федерального закона (Калининградская область, Московская область, Республика Саха (Якутия)). При этом, в данных актах устанавливается возможность депутатской комиссии принять решение о проведении открытых заседаний (решение может быть принято либо большинством в две трети голосов присутствующих членов комиссии не менее чем за два дня до даты заседания (Калининградская область, Республика Саха (Якутия)), либо простым большинством (Московская область)).

Вместе с тем следует отметить общую для российского, зарубежного и наднационального регулирования тенденцию ограничения разглашения информации о ходе парламентского расследования.

В юридической литературе иногда встречается точка зрения о необходимости закрепления принципа закрытости деятельности парламентской комиссии. Так, по мнению А. А. Еропкина, парламентская комиссия в отличие от суда не принимает решения, а представляет собой лишь подготовительный орган, который отбирает и обобщает необходимую информацию для последующего представления на рассмотрение палаты. В этом смысле, как считает автор, деятельность комиссии не должна быть публичной, иначе субъекты, в отношении которых она ведётся, могут предпринять определённые действия в отношении искажения информации, ставшей предметом парламентского расследования⁵². Полагаем, что данная точка зрения является не вполне обоснованной, прежде всего потому, что одной из целей парламентского расследования является информирование общества о причинах и условиях возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, а открытый характер работы парламентской комиссии является одной из основных предпосылок достижения этой цели. При этом,

⁵² Еропкин А. А. Парламентские расследования: опыт правового регулирования субъектов Российской Федерации / ИПС «Консультант Плюс».

как уже отмечалось, порядок допуска граждан и представителей средств массовой информации на открытые заседания определяется комиссией самостоятельно, что позволяет комиссии организовывать свои заседания и порядок их освещения соответствующим образом. Кроме того, закон предоставляет право парламентской комиссии, если она сочтёт необходимым, проводить свои заседания в закрытом режиме. Таким образом, закон предоставляет парламентской комиссии все инструменты для того, чтобы не допустить получения заинтересованными лицами закрытой информации о парламентском расследовании с целью её искажения до полного окончания парламентского расследования.

Принцип независимости парламентской комиссии при проведении парламентского расследования приобретает особую ценность при осуществлении парламентских расследований. Следует согласиться с некоторыми авторами, которые отмечают зависимость эффективности контрольной деятельности от степени её независимости. Например, А. М. Тарасов считает, что «наиболее эффективно контрольные системы функционируют в тех государствах, где им обеспечены максимальная независимость и соответствующий целям и задачам ресурс»⁵³. На наш взгляд, принцип независимости является основополагающим принципом парламентских расследований и тесно связан с принципом объективности, поскольку только при условии независимости членов парламентской комиссии по расследованиям от подконтрольных субъектов и в случае обеспечения защищённости от постороннего влияния (в том числе и других депутатов и членов Совета Федерации, не вошедших в парламентскую комиссию, не говоря уже об органах исполнительной власти)⁵⁴ можно вести речь об объективном и эффективном достижении целей парламентского расследования. Конечно, добиться такого объективного состояния парламентской комиссии достаточно сложно, прежде всего потому, что парламентские расследования, как правило, носят политический характер. Вместе с тем, представляется необходимым максимально обеспечивать парламентской комиссии функциональную и организационную независимость для достижения целей парламентского расследования. Для этого, на наш взгляд, данный принцип должен обеспечиваться правовыми гарантиями, то есть должен быть установлен законодательно – в Законе № 196-ФЗ. И, конечно, помимо функциональной и организационной составляющих принципа независимости для его реализации крайне важна финансовая

⁵³ Тарасов А. М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты и оценка его эффективности // Государство и право, 2002, № 11. С. 60.

⁵⁴ Интересна в данном случае норма статьи 8 закона Брянской области от 11 октября 2006 г. № 88-З «О депутатском расследовании», в соответствии с которой «комиссия самостоятельна в своей работе. Вмешательство в работу комиссии со стороны депутатов Брянской областной Думы, не входящих в состав комиссии, должностных лиц и граждан не допускается».

самостоятельность парламентской комиссии, причём в необходимом и достаточном для достижения целей парламентского расследования объёме. Следует отметить, что по отношению к финансовому контролю принцип независимости законодательно зафиксирован⁵⁵.

Принципы полноты, целесообразности, обоснованности и результативности парламентского расследования – группа тесно связанных частных принципов, которые направлены на обеспечение эффективности парламентского расследования. *Принцип полноты* означает, что парламентское расследование должно быть завершённым (то есть парламентское расследование должно быть проведено, начиная со стадии инициативы возбуждения парламентского расследования до заключительной стадии – стадии принятия итогового доклада), а средства и методы парламентского расследования с целью объективного и полного исследования и установления фактических обстоятельств события парламентского расследования должны быть использованы в полном объёме.

Принципы целесообразности и обоснованности – тесно связанные, но не тождественные по своему значению правовые явления, поскольку и тот, и другой предполагают необходимость проведения парламентского расследования. Однако если целесообразность в чистом виде означает правовую необходимость и предпочтительность проведения парламентского расследования в данном случае, а не какого-либо иного расследования (то есть наступление обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования и требующих общественной огласки), в то время как обоснованность означает, что все действия членов парламентской комиссии, средства и методы, применённые ими с целью установления фактических обстоятельств события парламентского расследования, должны быть использованы в законодательно установленных пределах и в специально установленном законом порядке. Принцип обоснованности также означает, что принятый итоговый доклад комиссии и содержащиеся в нём рекомендации должны быть аргументированы с правовой точки зрения.

Принцип результативности же означает, что итогом парламентского расследования должен быть конкретный результат, направленный на достижение его целей.

⁵⁵ См., например, Лимскую декларацию руководящих принципов контроля. – Лимская декларация руководящих принципов контроля // Президентский контроль, 1994, № 1. С. 73.

Глава 2

Развитие института парламентских расследований в России

1. Особенности организации расследований комиссиями представительных органов государственной власти в СССР и Российской Федерации (1990–I пол. 1993 гг.)

Необходимым условием глубокого познания института парламентских расследований в Российской Федерации является анализ его становления и развития в историческом аспекте. Такой подход необходим для выявления возможной преемственности в правовом регулировании, а также для определения сходств и различий в процедурах, стадиях, формах и методах его реализации. Более того, рассмотрение названного института в его историческом развитии позволяет также выявить связь данного института с основополагающими концепциями общественного развития и сделать вывод о соответствии последнего тем социальным ценностям, которые и политически, и в нормативной форме признаются приоритетными на данном этапе. Кроме того, в сочетании с логическим методом исторический способ позволяет выявить в процессе становления и развития указанного института наиболее существенное, закономерное, определить особенности нормативного правового регулирования и специфику его организации. «С чего начинается история, – писал Ф. Энгельс, – с того же должен начинаться и ход мыслей, и его дальнейшее движение будет представлять собой ничто иное, как отражение исторического процесса в абстрактной и теоретически последовательной форме; отражение исправленное, но исправленное соответственно законам, которые даёт сам действительный исторический процесс».⁵⁶ Историю становления и развития института парламентских расследований России условно можно разбить на пять этапов:

1. Дореволюционный период, характеризующийся отсутствием законодательного закрепления рассматриваемого института.

2. Период до учреждения Верховного Совета СССР, также характеризующийся отсутствием какого-либо законодательного закрепления рассматриваемого института.

3. Советский период, характеризующийся тем, что данный институт получил прямое отражение в Конституциях (Основных законах) СССР и РСФСР 1936, 1937, 1977 и 1978 годов.

⁵⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 13. С. 497.

4. Постсоветский период, характеризующийся тем, что данный институт не получил прямого отражения в Конституции Российской Федерации, однако получил косвенную регламентацию в законе, регулирующем статус парламентариев, и в актах палат парламента.

5. Современный период, характеризующийся появлением специального Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», который детальным образом урегулировал парламентское расследование.

Выявление особенностей нормативного правового регулирования института парламентских расследований требует прежде всего его глубокого изучения и анализа. Необходимо отметить, что процесс становления института парламентских расследований в России отмечен крутыми поворотами и примечателен своей спецификой⁵⁷. Данная специфика как раз касается особенностей закрепления и регулирования данного института в конституционно-правовом законодательстве России. Следует отметить, что в Российской империи указанный институт в свойственном его правовой природе виде отсутствовал. На данном периоде исторического развития можно говорить только о некоторых правовых предпосылках указанного института, которые полностью не соответствовали его современному пониманию. В частности, в составе Государственного совета функционировал Первый департамент, состоящий из членов Государственного совета по назначению, который с согласия императора мог расследовать «дела об ответственности за преступные деяния, совершённые членами Государственного совета и членами Государственной Думы при исполнении или по поводу исполнения обязанностей, а также за нарушение долга службы председателя Совета Министров, министров... и генерал-губернаторов и о предании суду за преступления должности прочих высших чинов...»⁵⁸. При этом надо отметить, что при необходимости к процедуре расследования могли привлекаться органы прокуратуры.

Ещё один важный момент, на который следует обратить внимание, касается права Государственного совета по итогам расследования прекратить его либо наложить на обвиняемого взыскание без суда. Последнее решение подлежало утверждению императором, после которого соответствующее лицо предстало перед уголовным судом и привлекалось к ответственности на основании действующего уголовного закона. Кроме того, Первый департамент Государственного совета обладал правами высшей инстанции по пересмотру дел, рассмотренных в Правительствующем сенате. Изложен-

⁵⁷ Спиридонов А. А. Институт парламентских расследований: новелла российского законодательства или правовая коллизия? // Актуальные проблемы российского права, 2007, № 1. С. 60–67.

⁵⁸ Учреждение Государственного совета, утверждённого императором Николаем II 24 апреля 1906 года.

ное позволяет говорить о нём, больше как о специфичном органе правосудия и следствия, санкционируемом императором, чем об институте парламентского расследования. Что касается Государственной Думы, то следует отметить, что первая «комиссия по расследованиям преступлений должностных лиц» была образована Государственной Думой ещё в дореволюционный период – 23 мая 1906 года⁵⁹. Тридцати трём депутатам – членам комиссии поручалось расследовать преступления, совершённые должностными лицами со времени объявления Манифеста 17 октября 1905 г. Однако правовой статус комиссии и процедура расследования не получили отражения в дореволюционном законодательстве. Аналогично решался вопрос о нормативном правовом регулировании института депутатских расследований в Конституциях 1918⁶⁰ и 1924⁶¹ (25)⁶² гг. На конституционном уровне институт депутатских расследований был установлен только в советский период. Так, по Конституции (Основному закону) РСФСР 1937 года (статья 35), Верховный Совет РСФСР мог назначать, когда считал необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должностные лица были обязаны выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы. По Конституции (Основному закону) РСФСР 1978 года (в редакции 1990 года)⁶³ (статья 116) каждая из палат Верховного Совета Российской Федерации имела право, когда сочтёт необходимым, создавать следственные, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу. Нормы аналогичного содержания были закреплены в союзных Конституциях (статья 51 Конституции СССР 1936 года⁶⁴; статья 120 Конституции СССР 1977 года (в редакции 1990 года))⁶⁵.

⁵⁹ Государственная Дума 1906–1917. Стенографический отчёт. М., 1995. Т. 2. С. 741.

⁶⁰ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР», 1918, № 51, статья 582.

⁶¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР, 1924, № 2, статьи 24.

⁶² Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // СУ РСФСР, 1925, № 30, статья 218.

⁶³ Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (в редакции от 10 декабря 1992 г.) // Свод законов РСФСР. т. 1, 1988. С. 13,

⁶⁴ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, 06.12.1936, № 283.

⁶⁵ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) (в редакции от 26 декабря 1990 г.) // Свод законов СССР, Т. 3. 1990, С. 14.

Говоря о текущем нормативном правовом регулировании института депутатских расследований в РСФСР необходимо отметить, что ещё до принятия Закона РСФСР «О статусе народного депутата РСФСР» указанный институт получил своё отражение во Временном положении об обеспечении деятельности народных депутатов РСФСР, в пункте 2 которого устанавливалось, что по решению Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и их органов либо по инициативе группы народных депутатов РСФСР численностью не менее 50 человек может назначаться депутатское расследование. В Положении также была установлена обязанность всех государственных органов и должностных лиц оказывать необходимое содействие в проведении расследования. Более того, по требованию народного депутата РСФСР или депутатской комиссии, ведущей расследование, государственные органы и должностные лица были обязаны беспрепятственно предоставлять необходимые для объективного изучения вопроса сведения и документы. В Положении также содержалась норма, устанавливающая правило о том, что «никто не вправе уклониться от дачи объяснений депутатам, ведущим депутатское расследование»⁶⁶. При этом результаты расследования должны были доводиться до сведения соответственно съезда народных депутатов РСФСР либо Верховного Совета РСФСР или их органов.

Впоследствии названные положения, регулирующие депутатское расследование, частично получили своё отражение в нормах Закона «О статусе народного депутата РСФСР»⁶⁷ (статья 18). Вместе с тем, в Законе некоторые положения были изменены и дополнены. Так, в Законе появилась норма, устанавливающая запрет на вмешательство депутатов в процессуальную деятельность органов внутренних дел, дознания, предварительного следствия и суда по находящимся в их производстве делам об административных правонарушениях, уголовным и гражданским делам. Необходимо также отметить повышение требований к процедуре предоставления результатов расследования съезду народных депутатов РСФСР, Верховному Совету РСФСР или их органам. Так, в Законе появилась норма, содержащая правило о необходимости составления по результатам расследования мотивированного заключения, по которому позднее должно было приниматься решение соответственно съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР или их органов.

Среди нормативных правовых актов РСФСР, регулирующих депутатское расследование, необходимо назвать также Регламенты Съезда

⁶⁶ Временное положение об обеспечении деятельности народных депутатов РСФСР, утверждённое Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 21 июня 1990 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 4, статья 53.

⁶⁷ Закон РСФСР «О статусе народного депутата РСФСР» от 15 ноября 1990 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 25, статья 312.

народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, которые конкретизировали нормы Закона «О статусе народного депутата РСФСР», в части инициирования и проведения депутатского расследования.

Например, в отличие от названного Закона в Регламенте Верховного Совета РСФСР⁶⁸ содержалась норма, устанавливающая основания для назначения депутатского расследования (статья 100 Регламента). К ним относились следующие: 1) сообщения о нарушениях высшими должностными лицами РСФСР, народными депутатами РСФСР, государственными органами, избираемыми и назначаемыми Верховным Советом РСФСР, Конституции РСФСР и законов РСФСР; 2) сообщения об обстоятельствах, ставящих под угрозу суверенитет, территориальную целостность, экономические, политические и культурные интересы РСФСР; 3) сообщения об иных обстоятельствах, угрожающих коренным интересам народов РСФСР.

В Регламенте Верховного Совета РСФСР также предусматривалось создание специального органа (специальная комиссия по расследованию), который назначался для проведения депутатского расследования.

В статье 100 указанного Регламента также предусматривалось право специальной комиссии по расследованию вызывать на свои заседания для дачи показаний любого гражданина РСФСР. При этом оговаривалось, что дача специальной комиссией по расследованию заведомо ложных показаний, а также уклонение от дачи показаний влекут установленную законом ответственность, что на наш взгляд, имеет важное юридическое значение, поскольку данная норма устанавливала определённые ограничения и неблагоприятные последствия для граждан РСФСР.

Следует отметить, что в статье 100 Регламента была установлена конкретная форма решения Верховного Совета РСФСР или его палаты, которым должно утверждаться мотивированное заключение специальной комиссии – постановление, что также имеет важное юридическое значение.

Между тем сравнительно-правовой анализ норм Конституции РСФСР 1978 года (в редакции 1990 года), Закона «О статусе народного депутата РСФСР» и Регламента Верховного Совета РСФСР в части проведения депутатского расследования позволяет сделать вывод о наличии в них некоторых противоречий. Так, статья 18 Закона «О статусе народного депутата РСФСР» устанавливала, что по требованию группы народных депутатов РСФСР, численность которой определяется Регламентом Съезда народных депутатов РСФСР и Регламентом Верховного Совета РСФСР, а также по решению постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета РСФСР *Съезд народных депутатов РСФСР*

⁶⁸ Регламент Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1990 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 26, статья 320.

или Верховный Совет РСФСР назначает депутатское расследование, то есть депутатское расследование могли назначать либо Съезд народных депутатов РСФСР либо Верховный Совет РСФСР (курсив мой – А. С.). В тоже время статья 100 Регламента Верховного Совета РСФСР устанавливала, что по инициативе органов Верховного Совета РСФСР, а также по инициативе группы народных депутатов РСФСР численностью не менее 50 человек может назначаться депутатское расследование. При этом решение о назначении депутатского расследования в соответствии с названной статьёй могло приниматься как Верховным Советом РСФСР, так и любой из его палат.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что *юридическая неточность формулировок положений, содержащихся в нормах названных нормативных правовых актов, приводила к противоречию между ними, в части назначения депутатского расследования.*

Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии с Конституцией РСФСР 1978 года (в редакции 1990 года) (статья 116) правом создавать следственные, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу имела каждая из палат Верховного Совета Российской Федерации, причём в случаях, когда сочтёт необходимым. В связи с этим можно сделать вывод, что нормы Регламента в полной мере соответствовали Конституции РСФСР в отличие от норм Закона.

Анализ нормативных правовых актов РСФСР свидетельствует о существовании института депутатского расследования и на местном уровне. В частности, депутатское расследование наряду с народными депутатами РСФСР могли осуществлять также и народные депутаты местных советов народных депутатов РСФСР (статья 17 Закона РСФСР «О статусе народного депутата местных советов народных депутатов РСФСР»)⁶⁹. Необходимо отметить, что процедура инициирования и осуществления депутатского расследования на местном уровне была аналогична процедуре инициирования и осуществления депутатского расследования на уровне РСФСР.

Говоря о текущем нормативном правовом регулировании института депутатских расследований в СССР, следует отметить, что процедура инициирования и осуществления депутатского расследования в СССР была аналогична (за небольшим исключением) процедуре инициирования и осуществления депутатского расследования, закреплённой в нормативных правовых актах РСФСР. Исключение составляет тот факт, что для того, чтобы начать депутатское расследование, необходима была инициатива группы народных депутатов СССР численностью не менее

⁶⁹ Закон РСФСР «О статусе народного депутата местных советов народных депутатов РСФСР» от 30 октября 1990 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 23, статья 279.

ста человек (статья 17 Закона СССР «О статусе народного депутата СССР» от 31 мая 1990 года),⁷⁰ а не 50 депутатов, как при инициировании депутатского расследования депутатами Съезда народных депутатов РСФСР. Более того, надо сказать, что одной из отличительных особенностей союзного нормативного правового регулирования института депутатского расследования является то, что в отличие от действующего российского законодательства в депутатском расследовании косвенно мог участвовать помощник депутата. Так, в соответствии с частью 2 главы 2 Положения «О помощниках народного депутата СССР», утверждённого Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 26 октября 1990 г. № 1751-1⁷¹, помощник депутата мог оказывать помощь народному депутату в проводимых им проверках и расследованиях. В действующем федеральном законодательстве о парламентских расследованиях не предусмотрено право даже косвенного участия помощника депутата в парламентском расследовании.

Помимо особенностей закрепления указанного института в конституционно-правовом законодательстве следует отметить наличие специфики закрепления предмета расследования, которое могло проводиться следственными комиссиями представительных органов СССР и РСФСР.

Данная специфика выражается прежде всего в том, что в названных основополагающих правовых актах закрепление предмета расследования, которое могло проводиться следственными комиссиями Верховного Совета СССР, либо Верховного Совета РСФСР носило обобщённый характер – «любой вопрос». Фактически это означало, что как общесоюзный, так и республиканский представительные органы обладали возможностью исследовать любое обстоятельство.

Тем не менее надо заметить, что до начала перестройки указанные выше нормы не получали практической реализации. По мнению К. Суркова, в определённой степени это можно объяснить существованием в советский период системы народного контроля⁷². Однако, по нашему мнению, данная точка зрения является не вполне обоснованной. В частности, хотя одной из функций народного контроля и была функция контроля в министерствах, государственных комитетах и ведомствах союзной и автономной республик, тем не менее он не являлся контролем представительной власти над властью исполнительной по следующим причинам: 1) председатель комитета народного контроля

⁷⁰ Закон СССР «О статусе народного депутата СССР» от 31 мая 1990 года // Свод законов СССР. Т. 1. 1990. С. 90–92.

⁷¹ Положение «О помощниках народного депутата СССР» утверждено Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 26 октября 1990 г. № 1751-1 // Ведомости СНД и ВС СССР, 1990, № 45, статья 957.

⁷² См. подробнее: Сурков К. В. Предмет парламентских расследований // Финансовый контроль, 2005. № 9. С. 20.

включался в исполнительный орган власти, что не соответствует правовой природе парламентского контроля над исполнительной властью, поскольку ставит в зависимость комитет народного контроля от правительства и соответственно снижает его качество при проведении расследований и проверок в органах исполнительной власти; 2) народный контроль является более широким по своему содержанию, чем парламентский контроль над исполнительной властью, поскольку осуществлялся не только над исполнительной властью, но и на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях; 3) хотя орган народного контроля и образовывался представительным органом власти, между тем он образовывался не из депутатов, а из наиболее активных домохозяек, пенсионеров и студентов.

Существуют, однако, и другие мнения, в частности А. Лукьянов считает, что причиной того, что депутатские расследования не проводились, был прежде всего тот факт, что сама власть не хотела таких комиссий, поскольку их деятельность имеет широкий резонанс в обществе. На наш взгляд, можно согласиться с мнением А. Лукьянова. Как нам представляется, главная причина того, почему не проводились депутатские расследования, заключается в том, что до реформирования Конституции РСФСР 1978 года в 1989 году в стране не существовало общедемократических ценностей – принципа разделения властей и принципа приоритета прав человека и гражданина.

Ситуация стала меняться ближе к постсоветскому периоду, когда на первом Съезде народных депутатов СССР было создано сразу две «комиссии по расследованиям» Съезда. Первая комиссия должна была расследовать события 8 апреля 1989 года в Тбилиси⁷³. Задача второй заключалась в поиске секретного протокола к пакту Риббентропа-Молотова 1939 года.

С целью выявления особенностей организации расследований комиссиями высших представительных органов государственной власти на общесоюзном и республиканском уровнях представляется целесообразным рассмотреть конкретные расследования некоторых из них.

Рассмотрим деятельность Комиссии Съезда народных депутатов СССР по расследованию событий, имевших место в г. Тбилиси 9 апреля 1989 года, сквозь призму ключевых элементов содержания депутатского расследования.

⁷³ См.: Заключение Комиссии Съезда народных депутатов СССР по расследованию событий, имевших место в г. Тбилиси 9 апреля 1989 г., утв. постановлением СНД СССР от 24 декабря 1989 г. № 978-1 «По докладу Комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов СССР, по расследованию событий, имевших место в гор. Тбилиси 9 апреля 1989 года» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 29. статья 578.

Основная *цель депутатского расследования*, проводимого названной комиссией, заключалась в выяснении и установлении подлинного характера, причин и последствий событий, происшедших в ночь на 9 апреля 1989 года в г. Тбилиси.

Субъектом данного депутатского расследования являлась комиссия, образованная в составе 24 человек. При этом следует отметить, что в отличие от современного парламентского расследования закон строго не устанавливал количественные и качественные параметры комиссии, в связи с чем в указанный состав вошли не только депутаты, но также государственные и общественные деятели, известные учёные и писатели, представители армии и церкви. Председателем комиссии был избран Собчак А. А.

Объектом депутатского расследования, проводимого указанной комиссией, являлись деятельность и решения, принятые на различных уровнях партийного, государственного и военного руководства в связи с указанными событиями, а также оценка ряда их последствий. Вместе с тем во введении итогового документа комиссии указывалось, что в процессе её работы выявилась потребность дать ответ на более общий вопрос об условиях и пределах допустимости применения подразделений Советской Армии для поддержания общественного порядка.

Предметом депутатского расследования являлись факты, обстоятельства, причины и последствия события в г. Тбилиси, а также материалы о нем: шифрограммы, справки, докладные записки, стенограммы совещаний, полученные от органов власти, государственных и общественных организаций.

Методы депутатского расследования. Среди методов, которые использовала комиссия, особо следует отметить метод истребования от учреждений и должностных лиц необходимых материалов и документов, необходимых для проведения расследования, а также такие процессуальные действия, как вызов на заседания и допрос должностных лиц и граждан. В частности, на заседаниях депутатской комиссии были заслушаны члены Политбюро, главы силовых министерств СССР, ответственные работники ЦК КПСС и другие. Кроме того, члены комиссии много раз выезжали в г. Тбилиси, встречались с представителями общественности республики и Закавказского военного округа, посетили больницы и воинские части, которые принимали участие в указанных событиях.

Итоговый документ комиссии. Заключение комиссии было представлено на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР 24 декабря 1989 г., по итогам рассмотрения которого было принято постановление⁷⁴, в котором съезд согласился с большинством из выводов комиссии.

⁷⁴ Постановление СНД СССР от 24 декабря 1989 г. № 978-1 «По докладу Комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов СССР, по расследованию событий, имевших место в г. Тбилиси 9 апреля 1989 года» // Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 29, статья 578.

Анализ итогового заключения комиссии позволяет говорить о тщательности и полноте исследования ею фактов и обстоятельств события, на основании которых комиссией были установлены серьёзные просчёты и ошибки, допущенные на всех уровнях общесоюзного и республиканского руководства при принятии и реализации решения о пресечении несанкционированного митинга на площади у Дома правительства. Более того, был сделан обоснованный вывод о неспособности бывшего руководства Грузинской ССР в условиях серьёзного обострения общественно-политической обстановки разрядить возникшую ситуацию политическими средствами. В постановлении также обращалось внимание на отсутствие чёткой законодательной регламентации порядка и практики использования Вооружённых Сил для разрешения внутренних конфликтов.

По итогам рассмотрения Съезд народных депутатов СССР принял к сведению заключение комиссии и поручил Президиуму Верховного Совета СССР направить на рассмотрение и решение соответствующих органов предложения Комиссии по расследованию событий, имевших место в г. Тбилиси 9 апреля 1989 года, и обеспечить контроль за их выполнением.

Проведенный анализ позволяет говорить о высокой действенности проводимого расследования и авторитете высшего представительного органа государственной власти СССР.

Не менее важным и действенным представляется расследование Комиссией Съезда народных депутатов СССР по политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 года⁷⁵.

Главной задачей комиссии была мобилизация материалов, позволяющих с максимальной точностью воссоздать ход событий полувековой давности и проследить существовавшие тогда причины заключения договора. По запросам Комиссии в советских архивах был проведён поиск документов, характеризующих суть отношений СССР накануне войны с Германией, Англией, Францией и другими государствами. Ряд документов, важных для сравнительного анализа, поступил из Политического архива ФРГ и из некоторых других зарубежных источников. В целом выявлено немало материалов, ранее остававшихся вне научного оборота и проливающих дополнительный свет на развитие ситуации 1939 года. По итогам расследования Комиссией Съезда народных депутатов СССР по политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 года сделан ряд революционных выводов, которые были представлены Съезду народных депутатов СССР, по результатам которого съезд принял постановление, в котором согласился с большинством из них.

Среди союзных комиссий по расследованиям можно также отметить расследование, проведённое комиссией Верховного Совета СССР для про-

⁷⁵ 1939 год. Уроки истории. М.: Мысль, 1990. С. 469–491.; Пояснительная записка от 14 декабря 1989 г. Съезду народных депутатов СССР.

верки материалов, связанных с деятельностью следственной группы Прокуратуры СССР, образованной в соответствии с поручением 2-го Съезда народных депутатов СССР⁷⁶. Комиссии было поручено расследовать действия следователей Прокуратуры СССР. Как известно, выводы комиссии привели к увольнению этих следователей из Прокуратуры СССР за «бездоказательные» выводы, «порочившие» в том числе Верховный Совет.

Надо отметить, что и на республиканском уровне также проводились депутатские расследования. Среди них необходимо отметить депутатские расследования, проведенные комиссией Верховного Совета РСФСР по расследованию причин и обстоятельств путча в СССР 19–21 августа 1991 года⁷⁷, (созданную в сентябре 1991 года), комиссией Верховного Совета РСФСР по депутатскому расследованию обстоятельств сделки между фирмой «Дов трейдинг интернешнл» и ассоциацией «Возрождение уральской деревни»⁷⁸; комиссией по расследованию фактов шантажа и угроз, изложенных в выступлениях заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР и других народных депутатов РСФСР на третьем (внеочередном) Съезде народных депутатов РСФСР⁷⁹. Следует также отметить, что без внимания Верховного Совета РСФСР не остались события и происшествия, произошедшие на Северном Кавказе (происшествия в районах конфликта в Северной Осетии и Чечено–Ингушетии)⁸⁰.

Среди комиссий Верховного Совета Российской Федерации можно также отметить комиссию по расследованию обстоятельств и фактов обнаружения аппаратуры неустановленного назначения в здании Дома Советов РСФСР⁸¹, комиссию по проведению депутатского расследования по поводу событий, происшедших 23 февраля 1992 года в городе

⁷⁶ Постановление Верховного Совета СССР от 18.04.1990 г. № 1438-1.

⁷⁷ Постановление Президиума ВС РСФСР от 21.10.1991 г. № 1786-1 «О работе парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств государственного переворота» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 31.10.1991, № 44, статья 1465.

⁷⁸ Постановление Верховного Совета РСФСР от 1 марта 1991 года «О результатах депутатского расследования фактов заключения соглашения между российскими организациями и иностранными фирмами» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 19, статья 628.

⁷⁹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 7 мая 1991 года «О комиссии по расследованию фактов шантажа и угроз, изложенных в выступлениях заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР тов. Горячевой С.П. и других народных депутатов РСФСР на третьем (внеочередном) Съезде народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 10, статья 266.

⁸⁰ Распоряжение Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1991 года «О мерах по укреплению правопорядка в районах Северной Осетии и Чечено-Ингушетии» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 23, статья 810.

⁸¹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 07.02.1991 г. № 585-1 «О создании депутатской комиссии для расследования обстоятельств и факта обнаружения аппаратуры неустановленного назначения в здании Дома Советов РСФСР».

Москве⁸², а также комиссию по расследованию столкновений в Москве 1 мая 1993 года⁸³, которая была создана 6 мая 1993 года, когда специально обученные отряды атаковали городскую милицию. 23 июля 1993 года Верховный Совет на основании отчёта комиссии предложил Борису Ельцину отправить в отставку мэра города Москвы и главу Министерства внутренних дел. Президент России предложение проигнорировал⁸⁴.

Проведённый анализ позволяет сделать ряд следующих выводов:

Нельзя сказать о том, что институт парламентских расследований в Российской Федерации полностью заимствован из зарубежного законодательства, он имеет свою отечественную историю, свои исторические «зачатки». В частности, в Российской империи содержались правовые предпосылки для осуществления представительными органами расследования преступлений должностных лиц исполнительной власти. Однако данное расследование представляло собой специфичную форму следствия и суда над должностными лицами, полностью санкционированную императором, что не соответствовало правовой природе парламентского расследования в современном его понимании.

Между тем, на наш взгляд, указанное расследование в том виде, в котором оно существует сейчас, и не могло существовать в период царской России, прежде всего потому, что осуществление представительными органами власти контроля над исполнительными органами власти само по себе отрицалось, поскольку все должностные лица и сами представительные органы были ответственные перед одним лицом – императором.

В досоветский период (до учреждения Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР) указанный институт полностью отсутствовал. Во-первых, потому что в этот период в стране не было парламента в общепринятом смысле этого понятия. Во-вторых, установленная

⁸² Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 05.03.1992 г. № 2454-1 «О назначении депутатского расследования по поводу событий, происшедших 23 февраля 1992 года в городе Москве» // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.03.1992. № 12, статья 618; Распоряжение Верховного Совета Российской Федерации от 16.03.1992 г. № 2513рп-1 «О комиссии по проведению депутатского расследования по поводу событий, происшедших 23 февраля 1992 года в городе Москве» // Ведомости СНД и ВС РФ, 26.03.1992, № 13, статья 684; см. также: Ждут тяжёлые времена. Имитация кипучей деятельности // Коммерсантъ Власть, 20 июня 2005 г.

⁸³ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 06.05.1993 г. № 4928-1 «О проведении депутатского расследования причин и обстоятельств событий на демонстрации 1 мая 1993 года в городе Москве» // Ведомости СНД и ВС РФ, 20.05.1993, № 20, статья 726.

⁸⁴ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23.07.1993 г. № 5512-1 «О работе специальной комиссии по расследованию обстоятельств событий на демонстрации 1 мая 1993 года в городе Москве» // Ведомости СНД и ВС РФ, 12.08.1993, № 32, статья 1274.

Конституциями 1918 и 1924 годов система государственной власти не предусматривала принципа разделения властей, и соответственно развитие контрольной функции представительных органов.

В советское время в период развитого социализма появляется такая форма контрольной деятельности представительных органов, как институт депутатского расследования (институт следственных и ревизионных комиссий). Однако следует отметить, что в условиях действовавшей в тот период Конституции СССР, устанавливающей господство однопартийной системы, указанный институт не мог получить полноценного правового развития и эффективно выполнять своё назначение. И соответственно нормы, регулирующие указанный институт, не получали практической реализации.

Однако, как было показано, ситуация стала меняться в период перестройки, когда была реформирована Конституция 1977 года и были провозглашены общедемократические ценности – принцип разделения властей и принцип приоритета прав человека и гражданина. Можно сказать, что в этот период была заложена основа развития соответствующего института, что подтверждается следующими выводами:

во-первых, говоря об особенностях нормативного правового закрепления и регулирования депутатского расследования в советский период необходимо отметить, что указанный институт получил в нём достаточно полное отражение. В частности, правовые основы института были закреплены в Конституциях (Основных законах) государства. Более детальное регулирование названного института содержалось в текущем законодательстве и подзаконных нормативных правовых актах – актах палат представительных органов государственной власти. Таким образом, *сравнивая нормативное правовое регулирование депутатского расследования в советский период с постсоветским законодательством, регулирующим указанный институт, можно сделать вывод, что советское законодательство гораздо более полно регулировало указанный институт, хотя и не устанавливало строгую и последовательную процедуру депутатского расследования;*

во-вторых, говоря о содержании депутатского расследования в советский период, необходимо отметить, что хотя в законодательстве советского периода его содержание носило обобщённый характер, анализ советского законодательства и деятельности следственных комиссий всё-таки позволяет выделить ключевые элементы содержания депутатского расследования.

Субъектом депутатского расследования в советский период являлась – следственная ревизионная комиссия (депутатская комиссия для расследования) Съезда народных депутатов СССР (РСФСР), Верховного Совета СССР (РСФСР) либо палат Верховного Совета (СССР) (РСФСР).

Характеризуя **объект депутатского расследования** в советский период, важно отметить, что под него подпадала деятельность практически всех органов государственной власти и их должностных лиц, включая и самих

народных депутатов. Таким образом, можно сделать вывод, что *советское депутатское расследование было более широким по своему объекту (а соответственно и предмету), чем парламентское расследование постсоветского и современного периодов, поскольку выходило за рамки депутатского контроля над деятельностью органов исполнительной власти и могло проводиться в отношении депутатов представительных органов власти.*

Надо сказать, что в Конституциях СССР (РСФСР) **предмет депутатского расследования** определялся, как «любой вопрос». Вместе с тем анализ текущего нормативного правового регулирования указанного института позволяет сделать вывод, что к более конкретным фактам и обстоятельствам, образующим предмет депутатского расследования в советский период, относились следующие: факты и обстоятельства, ставящие под угрозу суверенитет, территориальную целостность, экономические, политические и культурные интересы государства; факты и обстоятельства нарушений, которые были совершены высшими должностными лицами, народными депутатами, государственными органами, избираемыми и назначаемыми Верховным Советом РСФСР, Конституции РСФСР и законов РСФСР; иные обстоятельства, угрожающие коренным интересам народов РСФСР.

Более того, как показал анализ депутатских расследований, к предмету депутатских расследований в советский период относились также причины, факты и обстоятельства возникновения вооружённых конфликтов, столкновений и других трагических событий, факты шантажа и угроз, заключения межгосударственных сделок, а также исторические факты, имеющие огромное политическое, юридическое и историческое значение. При этом отличительной особенностью предмета депутатского расследования в советский период являлось и то, что их целью в первую очередь было установление фактических обстоятельств событий и только потом контроль органов исполнительной власти.

Таким образом, анализ конституционного регулирования предмета депутатских расследований в советский период позволяет сделать вывод, что *фактически общесоюзный, и республиканский представительные органы обладали возможностью расследовать любое обстоятельство или событие. И, кроме того, в отличие от действующего законодательства под предмет депутатского расследования в советский период могли подпадать факты и обстоятельства исторических событий, совершённых до принятия и вступления в силу Конституции (Основного закона) государства, установившей возможность применения указанного института.*

В юридическое содержание депутатского расследования в узком смысле входила совокупность взаимных прав, обязанностей и ответственность его участников. В Конституции (Основном законе) РСФСР устанавливалась обязанность всех учреждений и должностных лиц выполнять требования этих депутатских комиссий и представлять им не-

обходимые материалы и документы. Анализ данной нормы позволяет говорить о корреспондирующем праве депутатской следственной комиссии требовать от должностных лиц необходимые материалы и документы, а также выполнения ими своих требований. В текущих нормативных правовых актах устанавливалось также право депутатской следственной комиссии вызывать на свои заседания для дачи показаний любого гражданина РСФСР. При этом оговаривалось, что дача специальной комиссией по расследованию заведомо ложных показаний, а также уклонение от дачи показаний влекут установленную законом ответственность, что, на наш взгляд, имеет важное юридическое значение, поскольку данная норма устанавливала определённые ограничения и неблагоприятные последствия для граждан РСФСР.

Таким образом, говоря о юридическом содержании депутатского расследования в советский период в узком смысле, можно сказать, что в отличие от постсоветского законодательства, регулирующего указанный институт, юридическое содержание регулировалось в большей степени.

Говоря о **целях депутатского расследования** в советский период, необходимо отметить, что они не получили отражения в законодательстве советского периода. Анализ же деятельности комиссий позволяет сделать вывод, что в каждом конкретном случае депутатское расследование носило сугубо индивидуальный характер и соответственно цели были дифференцированными. При этом говорить о целях депутатского расследования можно было только после перестройки, когда эти расследования стали проводиться, поскольку до этого нормы, посвящённые депутатскому расследованию, практической реализации не получали. Вместе с тем можно выделить и общие цели депутатского расследования советского периода. Представляется, что к целям депутатского расследования можно отнести следующие: защита прав человека и гражданина, суверенитета, территориальной целостности, экономических, политических и культурных интересов государства и народов; обеспечение высшим представительным органом государства контроля над деятельностью органов государственной власти по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования; выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения депутатского расследования.

Таким образом, можно сделать вывод, что *цели депутатского расследования периода перестройки в принципе носили общедемократический характер и в полной мере отвечали его правовой природе.*

Надо сказать, что **срок депутатского расследования** в советский период не получил какой-либо регламентации в нормативных правовых актах. Вместе с тем анализ депутатских расследований показал следующую закономерность. Депутатские расследования, проведённые до 1993 года вне

зависимости от предмета расследования, как правило, были достаточно эффективными и по сроку более продолжительными (до одного года), депутатские расследования, проведённые в начале 1993 года (до декабря месяца) и касающиеся нарушений должностных лиц, как правило, были малоэффективными и по сроку непродолжительными (до 2 месяцев). Вместе с тем можно определить средний период времени осуществления депутатского расследования: он колебался в диапазоне от двух месяцев до одного года.

Анализ же проведённых депутатских расследований позволяет сделать вывод, что *срок депутатского расследования был достаточно дифференцированным и напрямую зависел от политической обстановки, существовавшей на момент проведения расследования в стране, предмета расследования, а также предлагаемых депутатской следственной комиссией промежуточных либо конечных решений и рекомендаций.*

Инициатива возбуждения депутатского расследования принадлежала 50 народным депутатам (на республиканском и местном уровнях) и 100 народным депутатам (на союзном уровне), а также постоянным комиссиям и комитетам палат Верховного Совета. После этого Съезд народных депутатов или Верховный Совет либо любая из его палат могли назначить депутатское расследование, то есть для возбуждения депутатского расследования не требовалось принятия решения каждой из палат.

В этой связи можно сделать вывод, что *в отличие от действующего законодательства советское депутатское расследование отличалось достаточно простой процедурой инициирования и возбуждения.*

Итоговый акт депутатской следственной комиссии. Надо сказать, что **итоговые документы депутатских следственных комиссий** не получили какой-либо регламентации в нормативных правовых актах (кроме необходимости их составления по итогам депутатского расследования). Вместе с тем анализ депутатских расследований позволяет сделать следующие выводы. Для советского депутатского расследования были характерны следующие виды итоговых актов комиссий: заключение, информация, пояснительная записка. Никакого юридического различия эти документы не имели. По итогам депутатского расследования комиссия представляла итоговый документ на рассмотрение соответственно союзного или республиканского Съезда народных депутатов или Верховного Совета, те принимали по нему постановление, в котором могли принять одно из следующих решений: согласиться с содержащимися в итоговом документе выводами и рекомендовать их к исполнению соответствующими органами и должностными лицами; согласиться с некоторыми выводами комиссии и отправить их на доработку; не согласиться с выводами и отправить в комиссию для уточнения; не согласиться с выводами и прекратить депутатское расследование; продлить депутатское расследование (для доследования и установления дополнительных фактов и обстоятельств).

Характеризуя итоговые документы депутатских комиссий, необходимо отметить, что они имели существенное юридическое значение. В частности, если обратиться к докладу Комиссии Съезда народных депутатов СССР по политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 года, то нельзя не заметить, что содержащиеся в нем выводы позволили Съезду народных депутатов СССР принять резолюцию, впервые признающую существование секретных протоколов к этому пакту. Кроме того, названная резолюция позволила признать все секретные протоколы того времени юридически несостоятельными и недействительными (с момента их подписания). Более того, необходимо отметить, что итоговые документы следственных комиссий имели также существенное историческое значение, поскольку установленные в них факты, события и обстоятельства оказали огромное влияние на развитие истории отечественной государственности⁸⁵.

В-третьих, в числе положительных особенностей депутатского расследования можно назвать также и то, что в процессе его осуществления привлекались специалисты и эксперты разного профиля (медики, иностранные и отечественные учёные, а в отдельных случаях даже священники), что, безусловно, повышало его качество, а, следовательно, эффективность.

В-четвёртых, одной из самых существенных положительных особенностей депутатского расследования, на наш взгляд, являлся авторитет высшего представительного органа – Съезда народных депутатов СССР, чьи комиссии проводили расследования, что также повышало их эффек-

⁸⁵ Показателем в данном случае следующий пример. Верховный Совет Эстонской Советской Социалистической Республики 23 февраля 1990 года принял постановление (подробнее см.: журнал «Таллинн», 1990, № 3, С. 84–91.), в котором исходя из Постановления Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1989 года «О политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 года», обратился к Съезду народных депутатов СССР с предложением рассмотреть вопрос о правомерности закона «О принятии Эстонской Советской Социалистической Республики в Союз Советских Социалистических Республик», принятого Верховным Советом СССР 6 августа 1940 года, поскольку как считал Верховный Совет Эстонской ССР, провозглашённая Государственной Думой Эстонии 22 июля 1940 года «Декларация о вступлении Эстонии в Союз Советских Социалистических Республик» не была свободным волеизъявлением народа Эстонии и вследствие этого была признана юридически недействительной. И на основе вышеизложенного Съезду народных депутатов СССР было предложено начать официальные переговоры между Союзом ССР и Эстонской ССР о восстановлении независимости Эстонской Республики де-факто, основывающейся на признании действительности Тартуского мирного договора. Данный пример является наиболее ярким показателем того, какое огромное значение в восстановлении независимости Эстонской ССР, сыграли факты (см. п. 2 доклада Комиссии Съезда народных депутатов СССР по политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 года), установленные в итоговом докладе следственной комиссии А. Н. Яковлева. На наш взгляд, есть основания полагать, что данные факты придали дополнительный импульс процессу распада СССР.

тивность. Например, такой интересный факт: Генеральная Прокуратура СССР, в производстве у которой находилось уголовное дело по расследованию событий 9 апреля 1989 года в г. Тбилиси, не смогла допросить членов политбюро ЦК КПСС (ни Е. К. Лигачёва, ни М. С. Горбачёва), а Министра обороны В. Язова не могли вызвать несколько месяцев. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что все названные члены политбюро ЦК КПСС были непосредственно допрошены на заседаниях комиссии Съезда народных депутатов СССР, что говорит об авторитете Съезда народных депутатов СССР. Неудачи же последующих опытов расследований, на наш взгляд, объясняются как постепенным снижением авторитета депутатов, так и отсутствием нормативной правовой базы для такого рода деятельности.

Между тем исследование основных черт депутатских расследований в советский период было бы неполным без рассмотрения отрицательных особенностей организации депутатского расследования.

К ним, в частности, можно отнести следующие.

Во-первых, анализ материалов и итоговых документов следственных комиссий позволяет сделать вывод об отсутствии чётко выраженной последовательности (стадий) в проведении депутатского расследования. Исследование многих обстоятельств и событий является, на наш взгляд, несколько нелогичным, а иногда преждевременным.

Во-вторых, большинство итоговых документов следственных комиссий не содержат либо содержат, но недостаточные (либо нечётко сформулированные) выводы юридического характера. Эти выводы носят больше фактологический характер. Более того, в подавляющем большинстве итоговых актов следственных комиссий не содержится отдельно обособленных предложений о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования. Кроме того, в большинстве итоговых документах следственных комиссий не содержится какой-либо оценки компетентности деятельности и принятых решений должностных лиц в условиях расследуемого события и предложений о совершенствовании деятельности органов государственной власти.

Необходимо также отметить, что отсутствие специального нормативного правового акта, регулирующего депутатское расследование, по нашему мнению, не могло не сказаться на юридической строгости итоговых документов следственных комиссий. Так, большинство итоговых документов написано в свободной форме. Кроме того, во многих итоговых документах отсутствует логическая последовательность изложения фактов и событий расследования. Представляется, что на это могло повлиять и то, что по своему составу комиссии носили скорее общественный характер, поскольку включали в основном ученых, писателей, представителей армии и церкви, нежели юристов.

Проведённый анализ позволяет сделать вывод, что содержание депутатского расследования в советский период включало в себя все ключевые элементы депутатского расследования.

На основании изложенного, депутатское расследование в советский период можно определить как *осуществляемую созданными в установленном порядке комиссиями высшего представительного органа власти деятельность по расследованию причин, фактов и обстоятельств (в том числе событий, совершённых до принятия и вступления в силу Конституции (Основного закона) и законодательства государства, регулирующего указанный институт), ставящих под угрозу суверенитет, территориальную целостность, экономические, политические и культурные интересы государства, а также фактов и обстоятельств нарушений, совершённых высшими должностными лицами, народными депутатами, государственными органами, избираемыми и назначаемыми Верховным Советом РСФСР, Конституции РСФСР и законов РСФСР и иных обстоятельств, угрожающих коренным интересам народов, несущих негативные последствия для общества и государства и имеющих большой общественный резонанс.*

Кроме того, в целом депутатские расследования, проведённые в советский период, несмотря на некоторые недостатки, можно признать весьма эффективным инструментом контроля над деятельностью органов исполнительной власти и должностных лиц, а также установления фактов и обстоятельств, имеющих существенное значение для жизни общества. Более того, необходимо отметить, что многие выводы, сделанные в итоговых документах депутатских следственных комиссий советского периода имеют большое значение для развития института парламентских расследований и в современный период.

2. Особенности организации расследований комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации (II пол. 1993–2005 гг.)⁸⁶

Анализируя историческое развитие института парламентских расследований⁸⁷ в постсоветский период прежде всего необходимо отме-

⁸⁶ В рамках данного параграфа будут рассматриваться расследования комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации, начатые ими до вступления в силу Закона № 196-ФЗ от 27.12.2005 года и продолженные уже после его вступления в силу (напр., комиссия по Беслану). Вместе с тем с целью удобства в рамках данного параграфа будут также анализироваться новые положения регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации, принятых после принятия Закона № 196-ФЗ, касающиеся регламентации парламентского расследования.

⁸⁷ В постсоветский период расследование стало парламентским, прежде всего потому, что в Конституции Российской Федерации появился такой законода-

тить, что, начиная уже со второй половины 1993 года, процесс создания комиссий по расследованиям в России приобрёл массовый характер⁸⁸. Прежде чем рассматривать особенности проведения расследований комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации, нельзя не остановиться на рассмотрении специфики закрепления данного института в конституционно-правовом законодательстве России в постсоветский период.

Необходимо отметить, что в принятой в 1993 году Конституции Российской Федерации институт парламентских расследований не получил отражения в том виде, в котором он существовал в советских конституциях. В связи с этим в юридической литературе неоднократно поднимался вопрос об отсутствии законных оснований проведения парламентских расследований. Однако, как показывает мировой опыт, общемировые тенденции предусматривают дифференцированное правовое регулирование института парламентских расследований, а порой и достаточно специфичное, о чём подробно мы говорили в пункте втором настоящей главы. Здесь же ещё раз отметим, что придерживаемся потенциальной модели регулирования процессуальных отношений, связанных с парламентским расследованием, суть которой в том, что конституционные нормы лишь создают предпосылки для осуществления данного вида парламентской деятельности.

Анализ нормативных правовых актов второй половины 1993 – первой половины 2005 годов показывает, что правовой основой для проведения расследований комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого, второго и третьего составов являлись в основном три нормативных правовых акта:

1. Конституция Российской Федерации (часть 3 статьи 101);
2. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»⁸⁹ (далее по тексту Закон о статусе), в части 1 статьи 14 которого предусматривается право члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы вносить запросы, на которые должностные лица

тельный и представительный орган, как парламент. Кроме, несмотря на то, что в подавляющем большинстве случаев расследования проводились какой-либо одной из палат парламента, вместе с тем существовала практика создания и функционирования совместных комиссий палат парламента.

⁸⁸ Так, в январе 1994 года депутаты Государственной Думы первого созыва образовали комиссию по расследованию событий 1993 года в г. Москве. В Государственной Думе второго созыва был создан целый ряд комиссий по расследованиям с целью осуществить отрешение от должности Президента Б. Ельцина.

⁸⁹ Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.07.1999, № 28, статья 3466.

обязаны ответить в течение 30 дней. Кроме того, в пункте «е» части 1 статьи 7 Закона о статусе содержится норма аналогичного с конституционной нормой содержания, устанавливающая такую форму парламентской деятельности, как парламентские слушания;

3. Регламенты и специальные акты палат парламента России.

Следует отметить, что нормы Регламентов палат парламента России не всегда содержали в себе право создания специализированного органа по расследованиям, однако на наш взгляд, этого и не требуется, поскольку для создания комиссии по расследованию достаточно установленной в Конституции Российской Федерации и Регламентах палат возможности создавать временные комиссии. Так, в соответствии со статьёй 16 Регламента Государственной Думы 1994 года, Государственная Дума первого созыва могла создавать комиссии, «деятельность которых ограничена определённым сроком или конкретной задачей»⁹⁰. Анализ этой нормы показывает, что хотя в ней непосредственно не было закреплено право Государственной Думы на создание специального органа по расследованиям, но она всё же содержала потенциальную возможность его создания. К другим более конкретным правовым основам для проведения парламентских расследований можно отнести статьи, которые непосредственно устанавливали право Государственной Думы образовывать комиссии для проверок и расследований, однако следует отметить, что такое право редко можно было встретить в период 90-х годов в Регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации. Вместе с тем, в соответствии со статьёй 27 Регламента Государственной Думы 1994 года, Государственная Дума вправе была образовывать комиссии для проверки определённых данных о событиях и должностных лицах.

К правовой основе создания палатами комиссий по расследованиям можно также отнести норму Регламента, в соответствии с которой комиссия палаты была вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для её деятельности, а также приглашать на свои заседания должностных лиц органов государственной власти, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций. В статье 26 Регламента Государственной Думы 1994 года как раз была закреплена такая возможность. Более того, в этой же статье была установлена корреспондирующая обязанность органов государственной власти, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций и их должностных лиц в десятидневный срок предоставлять комиссиям Государственной Думы запрашиваемые ими документы и материалы.

⁹⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 марта 1994 г. № 80-1 ГД (ред. от 16.05.1997) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации» // Ведомости ФС РФ, 1994, № 3, статья 160.

В качестве правовой основы проведения парламентского расследования комиссиями Государственной Думы в период деятельности Государственной Думы второго созыва можно назвать нормы, которые были установлены в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД⁹¹ (далее по тексту Регламент 1998 года). Например, в части 3 статьи 19 Регламента 1998 года устанавливалось право Государственной Думы создавать комиссии, «деятельность которых ограничена определённым сроком или конкретной задачей». Более того, так же, как и в Регламенте 1994 года, в Регламенте 1998 года, в пункте «в» части 2 статьи 30 устанавливалось право Государственной Думы образовывать специальные комиссии для проверки определённых данных о событиях и должностных лицах.

В статье 29 Регламента 1998 года было установлено право комиссий палаты запрашивать у руководителей государственных органов и иных организаций документы и материалы, необходимые для их деятельности. Вместе с тем нормы Регламента, устанавливающие право Государственной Думы создавать комиссии, претерпели некоторые изменения. Так, в отличие от Регламента 1994 года в Регламенте 1998 года не устанавливалась корреспондирующая обязанность органов государственной власти, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций и их должностных лиц предоставлять комиссиям Государственной Думы запрашиваемые ими документы и материалы.

Надо отметить, что нормы аналогичного содержания действовали в период работы и Государственной Думы третьего созыва, поскольку в соответствии с Постановлением Государственной Думы от 18 января 2000 г. № 1-III ГД, положения Регламента 1998 года применялись в работе Государственной Думы третьего созыва (за исключением статьи 20).

В период действия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвёртого созыва нормы, регулирующие процесс создания комиссий, претерпели коренные изменения. Начиная уже с первых дней работы, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации четвёртого созыва приняла Постановление от 29 декабря 2003 г. № 12-IV ГД⁹² о внесении изменений в Регламент Государственной Думы 1998 года. В соответствии с этими изменениями, из

⁹¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 16.02.1998, № 7, статья 801.

⁹² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9.12.2003 № 12-IV ГД «О внесении изменений в статью 19, 20, 21, 22, 23, 24, 30 и 31 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.01.2004, № 1, статья 12.

Регламента были исключены положения, предоставляющие право Государственной Думе создавать комиссии, деятельность которых ограничена определённым сроком или конкретной задачей. В соответствии с новой редакцией Регламента, порядок создания и деятельности комиссий был установлен в отдельной статье (статья 30), которой определено, что «В соответствии со статьёй 101 (часть 3) Конституции Российской Федерации Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комиссии Государственной Думы». При этом в статье устанавливалось, что Государственная Дума образует комиссии в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и Регламентом на срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы данного созыва. Более того, из статьи 30 Регламента было исключено право Государственной Думы образовывать специальные комиссии для проверки определённых данных о событиях и должностных лицах. Надо отметить, что в статье 29 Регламента сохранилось право комиссии палаты запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, у руководителей государственных органов и иных организаций. Между тем в этой статье так и не появилась корреспондирующая обязанность указанных субъектов, предоставлять документы и материалы, необходимые для деятельности комиссии.

В таком виде порядок создания и деятельности комиссии установлен и в действующей редакции Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва⁹³.

Анализ Регламентов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации показывает, что на разных этапах своего правового развития процесс создания комиссий регулировался по-разному. Вообще, в отличие от норм Регламентов Государственной Думы нормы Регламента Совета Федерации отличаются большей динамичностью. Рассмотрим это на примере развития института парламентских расследований. Регламент первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва⁹⁴ вообще не содержал норм, регулирующих процедуру создания комиссий. В соответствии с Регламентом первого заседания Совета Федерации первого созыва образовывалось всего две комиссии – Счётная комиссия и Мандатная комиссия. Однако

⁹³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 06.02.2008) // ИПС «Консультант Плюс».

⁹⁴ Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 11 января 1994 г. № 8-1 СФ (с изм., внесёнными Постановлением СФ ФС Российской Федерации от 31.01.1994 № 24-1 СФ) «О Регламенте первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва» // Ведомости ФС РФ, 1994, № 1, статья 8.

уже в статье 35 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания первого созыва⁹⁵ устанавливалось, что Совет Федерации вправе создавать комиссии, деятельность которых ограничивается определённым сроком и (или) конкретной задачей. Более того, в статье 33 Регламента Совета Федерации 1994 года устанавливалось, что комиссии палаты вправе запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности, у государственных, общественных и иных органов и организаций и должностных лиц. В свою очередь государственные и общественные органы, организации и должностные лица обязаны были представлять комиссиям Совета Федерации запрашиваемые материалы и документы.

Нормы практически аналогичного содержания получили отражение в новой редакции Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва⁹⁶, в статьях 15 и 38 которого устанавливалось право Совет Федерации создавать комиссии. В статье 35 Регламента Совета Федерации в новой редакции устанавливалось, что комиссии Совета Федерации вправе запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности, у государственных, общественных органов и организаций и должностных лиц. В то же время на государственные и общественные органы и организации, должностных лиц возлагалась обязанность представлять комиссиям Совета Федерации запрашиваемые материалы и документы. Вместе с тем, в отличие от прежней редакции Регламента Совета Федерации, в новой редакции Регламента Совета Федерации, комиссии Совета Федерации были поделены на два вида: 1) постоянные комиссии, которые создавались Советом Федерации на срок его полномочий и 2) временные комиссии, которые создавались Советом Федерации для решения конкретной задачи и (или) на определённый срок.

В Регламенте первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «второго состава»⁹⁷, как и в Регламенте первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва не содержалось норм, регулирующих

⁹⁵ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва, принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 02.02.1994 № 35-1 СФ (в ред. от 14.07.1994) // «Ведомости ФС РФ», 1994, № 2, статья 81.

⁹⁶ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 28 июля 1994 г. № 200-1 (ред. от 15.11.1995) (новая редакция) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва» // Собрание законодательства РФ, 24.04.1995, № 17, статья 1473.

⁹⁷ Регламент первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.01.1996 № 7-СФ (ред. от 24.01.1996) // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, статья 418.

процедуру создания комиссий, за исключением создания Счётной и Мандатной комиссий.

Принятый в 1996 году новый Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «второго состава» содержал в основном аналогичные Регламенту Совета Федерации первого созыва положения, касающиеся формирования временных комиссий. Между тем в отличие от прежнего Регламента статья 27 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «второго состава»⁹⁸ устанавливала новое положение о возможности вхождения в состав временных комиссий Председателя Совета Федерации и его заместителей.

К числу правовых новелл Регламента 1996 года можно отнести также и то, что в отличие от других Регламентов Совета Федерации, Регламент 1996 года устанавливал положение, согласно которому комиссия Совета Федерации была вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства Российской Федерации и руководителям федеральных органов исполнительной власти. Комиссия могла также запрашивать материалы и документы, необходимые для своей деятельности, у государственных органов, общественных объединений и должностных лиц.

При этом указанные органы и лица были обязаны сообщать не только о результатах рассмотрения письменных обращений, но и о принятых по ним мерах, а также предоставлять запрашиваемые материалы и документы комиссии Совета Федерации в согласованные с ней сроки.

Кроме того, необходимо отметить, что в отличие от прежних Регламентов Совета Федерации, Регламент Совета Федерации 1996 года более подробно устанавливал порядок и принципы деятельности комиссий.

Принятый 30 января 2002 года новый Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «третьего состава»⁹⁹ еще более детализировал порядок создания, процедуру деятельности и полномочия временных комиссий Совета Федерации. Более того, чрезвычайно важным и принципиально новым в Регламенте Совета Федерации 2002 года является появление (после принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации») в нём новой главы, посвящённой непосредственно порядку участия Совета Федерации в парламентском расследовании Федерально-

⁹⁸ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 06.02.1996 г. № 42-СФ (ред. от 06.06.2001) // «Собрание законодательства РФ», 12.02.1996, № 7, статья 655.

⁹⁹ Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 24.03.2006) // «Собрание законодательства РФ», 18.02.2002, № 7, статья 635.

го Собрания Российской Федерации. В главе детально устанавливаются: 1) полномочия Совета Федерации по участию в парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации; 2) порядок предварительного рассмотрения вопросов о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования и о возбуждении парламентского расследования; 3) процедура предварительного рассмотрения вопроса о составе парламентской комиссии от Совета Федерации; 4) порядок принятия на заседании Совета Федерации решений о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования или о возбуждении парламентского расследования и о составе парламентской комиссии от Совета Федерации; 5) порядок прекращения полномочий члена парламентской комиссии от Совета Федерации и замещения вакантных мест; 6) вопросы обеспечения деятельности парламентской комиссии; 7) порядок рассмотрения итогового доклада парламентской комиссии Советом Федерации.

Таким образом, анализ норм Регламентов палат российского парламента, касающихся регулирования порядка создания комиссий по расследованиям позволяет сделать ряд выводов.

В частности, если эти нормы рассматривать с позиции объёма правового регулирования, то нельзя не заметить, что они развиваются спиралевидно, однако у разных палат парламента в противоположные стороны спирали. Так, проведённый анализ показывает, что в историческом развитии норм Регламента Государственной Думы, касающихся регулирования порядка создания комиссий по расследованиям, достаточно чётко наблюдается тенденция постепенного уменьшения конкретизации нормативного правового регулирования института парламентских расследований (в данном случае «спираль плавно спускается вниз»). В частности, в Регламентах Государственной Думы постепенно устанавливаются общие предпосылки создания комиссий по расследованиям. Например, если Регламент 1994 года достаточно полно регулировал институт парламентских расследований (содержались нормы, устанавливающие право Государственной Думы создавать комиссии, в том числе и следственные комиссии, права комиссий и корреспондирующие обязанности органов и организаций), то в Регламенте Государственной Думы четвёртого созыва наблюдается полная противоположность. В частности, из Регламента исключено право Государственной Думы создавать конкретно специальные следственные комиссии, а также не получила отражение обязанность государственных органов и организаций отвечать на запросы комиссий. На наш взгляд, такое уменьшение конкретизации нормативного правового регулирования связано с тем, что появился специальный Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», в нормах которого детально получили отражение и порядок, и процедура создания парламентских комиссий по расследованиям.

Вместе с тем, если рассматривать историческое развитие норм Регламента Совета Федерации, касающихся регулирования института парламентских расследований, то можно отметить совершенно противоположную тенденцию постепенного увеличения конкретизации нормативного правового регулирования данного института (в данном случае «спираль плавно поднимается вверх»). В частности, в Регламентах Совета Федерации постепенно конкретизируется порядок участия Совета Федерации в парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

На наш взгляд, специфика нормативного правового регулирования института парламентских расследований выражается, как уже отмечалось, в том, что расследования, проводимые комиссиями палат парламента до принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» регулировались в основном специальными актами палат российского парламента (как правило, положениями). В этих актах детально установлены порядок создания, работы комиссии, права и обязанности её членов, сроки действия.

Помимо особенностей закрепления указанного института в конституционно-правовом законодательстве, следует отметить наличие специфики закрепления предмета расследования, которое могло проводиться следственными комиссиями палат российского парламента.

Данная специфика выражается прежде всего в том, что в названных основополагающих нормативных правовых актах предмет расследования, которое могло проводиться комиссиями палат российского парламента, не получил отражения (Конституция Российской Федерации) либо его формулировка носила предельно обобщённый характер – «конкретная задача» (Регламенты палат российского парламента). Лишь только в регламентах Государственной Думы первых трёх созывов более конкретно устанавливался предмет парламентского расследования и формулировался как «определённые данные о событиях и должностных лицах», а также в специальных нормативных правовых актах палат Федерального Собрания Российской Федерации (как правило, в положении) о комиссии по расследованию. Что касается Совета Федерации, то надо отметить, что ни в одном из его Регламентов конкретного предмета парламентского расследования не устанавливалось.

Фактически это означало, что как общесоюзный и республиканский представительные органы в советское время, так и палаты российского парламента обладали возможностью расследовать любое обстоятельство или событие.

Исходя из изложенного можно сделать вывод, что нормативное правовое регулирование постсоветского периода, в отличие от нормативного правового регулирования советского периода в меньшей степени регули-

рует институт парламентских расследований, хотя и содержит потенциальную возможность его осуществления.

С целью выявления особенностей организации расследований комиссиями по расследованиям палат Федерального Собрания Российской Федерации представляется целесообразным рассмотреть конкретные расследования некоторых из них.

***Особенности организации расследований комиссиями
по расследованиям Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации (II пол. 1993–2005 гг.)***

Для удобства исследования особенностей организации расследований комиссиями по расследованиям Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации рассмотрим некоторые из них в хронологическом порядке.

Надо сказать, что Государственная Дума первого созыва достаточно активно использовала предоставленное ей право. Только за первые 11 месяцев работы Государственная Дума приняла решения о создании 13 комиссий.

Из них деятельность семи комиссий так или иначе касалась расследований определённых событий. При этом надо заметить, что не все комиссии носили названия следственных, хотя и были по своей сути комиссиями по расследованиям. Так, к комиссиям, которые непосредственно проводили расследования, можно отнести всего две комиссии: Комиссию по расследованию причин и обстоятельств событий сентября–октября 1993 года и Комиссию по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике¹⁰⁰. Вместе с тем предметом изучения и проверок комиссий Государственной Думы стали факты и обстоятельства, имеющие достаточно широкий общественный резонанс. Среди них можно, например, отметить Комиссию по проверке фактов нарушения прав человека в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, содержащихся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания системы Министерства внутренних дел Российской Федерации¹⁰¹, Комиссию по проверке использования льгот депутатами Государственной

¹⁰⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 января 1995 г. № 452-1 ГД «О комиссии Государственной Думы по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике» // Собрание законодательства РФ, 1995, № 5, статья 369.

¹⁰¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.06.1995 г. № 831-1 ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке соблюдения законодательства Российской Федерации спецподразделениями органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и спецподразделениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 26.06.1995, № 26, статья 2414.

Думы и сотрудниками аппарата Государственной Думы¹⁰², Комиссию по проверке соблюдения законодательства Российской Федерации спецподразделениями органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и спецподразделениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации¹⁰³ и другие.

Анализ расследований комиссий Государственной Думы первого созыва свидетельствует о том, что деятельность большинства из них была непродолжительной и соответственно недостаточно эффективной. Так, например, 9 февраля 1994 года Государственная Дума первого созыва приняла решение создать Комиссию по расследованию причин и обстоятельств событий сентября–октября 1993 года. Комиссию предполагалось создать сроком на 3 месяца. 16 февраля был утверждён её персональный состав, однако Государственная Дума дважды не смогла принять Положение о Комиссии. В итоге 23 февраля 1994 Комиссия была упразднена.

Кроме того, итоговые документы комиссий написаны в вольном стиле и практически не содержат чётких рекомендаций и предложений по принятию в связи с расследуемыми фактами новых или совершенствованию действующих нормативных правовых актов, выработки рекомендаций по выявлению и пресечению причин фактов и обстоятельств, которые стали предметом их расследования. Более того, из итоговых документов не всегда понятны методология, процедура и хронология расследования.

Анализ деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва позволяет сделать вывод о том, что в период её действия парламентские расследования получили самое большое распространение. За четыре года своей работы Государственная Дума создала 49 комиссий, из них по меньшей мере 20 комиссий были связаны с изучением и расследованием определённых событий и обстоятельств.

Следует отметить, что к особенностям расследований, которые проводили парламентские комиссии Государственной Думы второго созыва, можно отнести дифференциацию их предмета. В этой связи, на наш взгляд, представляется целесообразным классифицировать комиссии Государственной Думы второго созыва в зависимости от предмета их расследования.

¹⁰² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15.03.1995 г. № 582-1 ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке использования льгот депутатами Государственной Думы и сотрудниками аппарата Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ, 1995, № 14, статья 1220.

¹⁰³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.06.1995 г. № 831-1 ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке соблюдения законодательства Российской Федерации спецподразделениями органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и спецподразделениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1995, № 26, статья 2414.

К первой группе комиссий по расследованиям можно отнести комиссии, предметом расследования которых стали процессы приватизации 90-х годов и её результаты. В частности, было создано две комиссии – Комиссия по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за её негативные результаты¹⁰⁴ и Комиссия по проверке хода приватизации РАО «Норильский никель» и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем¹⁰⁵.

Ко второй группе, на наш взгляд, можно отнести комиссии, предметом расследования которых стали факты различных нарушений законодательства и прав человека. При этом в рамках этой группы представляется целесообразным выделить несколько подгрупп комиссий.

К первой подгруппе можно отнести комиссии, предметом расследования которых стали факты нарушений избирательного законодательства на выборах органов государственной власти различного уровня. Среди последних следует отметить: Комиссию по проверке фактов нарушения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области¹⁰⁶, Комиссию по проверке исполнения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов депутатов Московской городской Думы и депутатов Московской областной Думы, проводившихся 14 декабря 1997 года¹⁰⁷ и Комиссию по проверке соблюдения избирательного законодательства в ходе подготовки и про-

¹⁰⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 09.02.1996 г. № 66-П ГД «О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за её негативные результаты» // Собрание законодательства РФ, 19.02.1996 г., № 8, статья 728; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.07.1996 г. № 583-П ГД «О фактах создания препятствий в работе комиссии по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за её негативные результаты» // Собрание законодательства РФ, 05.08.1996, № 32, статья 3859.

¹⁰⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.02.1996 г. № 102-П ГД «О ходе приватизации РАО «Норильский никель» и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем» // Собрание законодательства РФ, 04.03.1996, № 10, статья 863.

¹⁰⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 04.10.1996 г. № 654-П ГД «О фактах нарушения избирательного законодательства при проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области» // Собрание законодательства РФ, 14.10.1996, № 42, статья 4783.

¹⁰⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24.12.1997 г. № 2037-П ГД (с изм. от 13.02.1998) «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания по проверке исполнения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов депутатов Московской городской Думы и депутатов Московской областной Думы, проводившихся 14 декабря 1997 года» // Собрание законодательства РФ, 05.01.1998, № 1, статья 82.

ведения выборов мэра города Нижнего Новгорода¹⁰⁸, Комиссию по изучению организации подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга¹⁰⁹.

Ко второй подгруппе можно отнести комиссии, предметом расследования которых стали факты участия должностных лиц органов государственной власти в коррупционной деятельности. Среди них можно отметить: Комиссию по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности¹¹⁰, Комиссию по проверке фактов коррупции должностных лиц органов государственной власти города Санкт-Петербурга¹¹¹.

К третьей подгруппе можно отнести комиссии, предметом расследования которых стали факты нарушения прав человека. Среди них можно отметить: Комиссию по проверке фактов нарушения прав человека в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, содержащихся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания¹¹², Комиссию по изучению обстоятельств применения на-

¹⁰⁸ Постановление Государственной Думы от 16.04.1998 г. № 2394-II ГД «О создании комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке соблюдения избирательного законодательства в ходе подготовки и проведения выборов главы местного самоуправления (мэра) города Нижний Новгород» // Собрание законодательства РФ, 27.04.1998, № 17, статья 1897.

¹⁰⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 02.12.1998 г. № 3298-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению организации подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства РФ, 07.12.1998, № 49, статья 6003.

¹¹⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19.03.1997 г. № 1253-II ГД (с изм. от 13.01.1999) «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности» // Ведомости ФС РФ, 01.04.1997, № 10, статья 513.

¹¹¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.02.1997 г. № 1175-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов коррупции должностных лиц органов государственной власти города Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства РФ, 10.03.1997, № 10, статья 1124.

¹¹² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14.02.1997 г. № 1116-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов нарушения прав человека в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, содержащихся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания» // Собрание законодательства РФ, 03.03.1997, № 9, статья 1033.

силія в отношении мирной студенческой манифестации в городе Екатеринбурге¹¹³.

К третьей группе комиссий по расследованиям можно отнести комиссии, предметом расследования которых стали факты и события социально-экономического характера, их причины и последствия. Среди них можно отметить следующие: Комиссию по рассмотрению экономического и социального положения, сложившегося в АО «Нефтяная компания «ЮКОС», АО «Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение», холдинговой компании «Усть-Илимский ЛПК», АО «Апатиты», АО «Березняки», АО «Забайкальский ГОК», АО «Михайловский ГОК», АО «Приаргунское ГХО», АО «Лензолото», АО «Нижнетагильский металлургический комбинат», АО «Ижмаш» в ходе экономических реформ¹¹⁴; Комиссию по изучению социально-экономического положения на Выборгском целлюлозно-бумажном комбинате.

К четвёртой группе комиссий по расследованиям можно отнести комиссии, которые осуществляли проверку, изучение и анализ разнообразных фактов, сведений и событий, имеющих большой общественный резонанс. Это, например, Комиссия по анализу и проверке соответствия законодательству Российской Федерации порядка, условий, результатов и последствий проведённых аукционов по продаже пакетов акций ОАО «Связьинвест», ОАО «Тюменская нефтяная компания», ОАО «Сибнефть» и РАО «Норильский никель»¹¹⁵; Комиссия по проверке сведений, изложенных в статье «Мы говорим – «депутат» – подразделе-

¹¹³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.05.1998 г. № 2501-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению обстоятельств применения насилия в отношении мирной студенческой манифестации в городе Екатеринбурге» // Собрание законодательства РФ, 08.06.1998, № 23, статья 2496.

¹¹⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.06.1996 г. № 443-II ГД «О Комиссии Государственной Думы по рассмотрению экономического и социального положения, сложившегося в АО «Нефтяная компания «ЮКОС», АО «Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение», холдинговой компании «Усть-Илимский ЛПК», АО «Апатиты», АО «Березняки», АО «Забайкальский ГОК», АО «Михайловский ГОК», АО «Приаргунское ГХО», АО «Лензолото», АО «Нижнетагильский металлургический комбинат», АО «Ижмаш» в ходе экономических реформ» // Государственная Дума. Постановления и другие документы, № 3, 1996.

¹¹⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.09.1997 г. № 1697-II ГД (ред. от 12.11.1997, с изм. от 21.01.1998) «О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу и проверке соответствия законодательству Российской Федерации порядка, условий, результатов и последствий проведённых аукционов по продаже пакетов акций ОАО «Связьинвест», ОАО «Тюменская нефтяная компания», ОАО «Сибнефть» и РАО «Норильский никель» // Собрание законодательства РФ, 29.09.1997, № 39, статья 4495.

ваем „брокер“», опубликованной в газете «Известия»¹¹⁶, а также Комиссия по проверке сведений, содержащихся в обращениях жителей города Шахты Ростовской области¹¹⁷; Комиссия по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября–5 октября 1993 года¹¹⁸; Комиссия по факту трагической гибели депутата Государственной Думы Л. Я. Рохлина¹¹⁹.

В рамках первой группы комиссий по расследованиям следует отметить расследование, проведённое Комиссией по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за её негативные результаты. По итогам работы комиссии был принят ряд постановлений Государственной Думы, касающихся нарушений законодательства Российской Федерации, допущенных в ходе приватизации, сделан ряд выводов и предложений по преобразованиям государственных органов.

В рамках второй группы комиссий по расследованиям наиболее эффективным было расследование, проведённое комиссией по проверке соблюдения избирательного законодательства в ходе подготовки и проведения выборов главы местного самоуправления (мэра) города Нижний Новгород, по результатам которой были выявлены многочисленные нарушения избирательного законодательства и принято решение о создании постоянной комиссии по контролю за соблюдением избирательного законодательства и его совершенствованию.

Однако деятельность всех комиссий второй группы была столь же эффективна, как указанной комиссии. Так, например, несмотря на проделанную большую работу, Комиссия по проверке фактов нарушения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов

¹¹⁶ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 04.06.1997 г. № 1471-П ГД «О комиссии Государственной Думы по проверке сведений, изложенных в статье «Мы говорим «депутат» – подразумеваем «брокер», опубликованной в газете «Известия» // Собрание законодательства РФ, 30.06.1997, № 26, статья 2961.

¹¹⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24.10.1997 г. № 1828-П ГД «О Комиссии Государственной Думы по проверке сведений, содержащихся в обращениях жителей города Шахты Ростовской области» // Собрание законодательства РФ, 03.11.1997, № 44, статья 5039.

¹¹⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14.05.1998 г. № 2447-П ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября–5 октября 1993 года» // Собрание законодательства РФ, 22.06.1998, № 25, статья 2836.

¹¹⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.07.1998 г. № 2847-П ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по факту трагической гибели депутата Государственной Думы Л. Я. Рохлина» // Собрание законодательства РФ, 27.07.1998, № 30, статья 3713.

на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области¹²⁰ хотя и обнаружила множественные процедурные нарушения в работе избирательных комиссий и несоответствие протоколов, но доказательств подлога так и не нашла.

Анализ расследований, которые были проведены комиссиями третьей подгруппы, предметом которых стали факты нарушения прав человека, свидетельствует о том, что в подавляющем большинстве случаев заключения этих комиссий носили защитительную функцию и правоохранный характер. По итогам своих расследований комиссии, как правило, подтверждали факты нарушений прав человека и обращали внимание соответствующих органов и должностных лиц на неэффективность их деятельности. В качестве примера можно привести расследование, проведённое Комиссией по изучению обстоятельств применения насилия в отношении мирной студенческой манифестации в городе Екатеринбург. Комиссия была создана 16 апреля 1998 одновременно с принятием Заявления Государственной Думы «О применении насилия в отношении мирной студенческой манифестации в городе Екатеринбурге», в котором депутаты выразили «безусловную поддержку требований студентов». 22 мая 1998 Государственная Дума приняла постановление о заключении Комиссии, в котором снова поддержала право студентов на бесплатное высшее профессиональное образование.

Анализ деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва показывает, что в отличие от нижних палат предыдущих созывов применение такого института как парламентские расследования в период её деятельности существенно уменьшилось. Так, если в Государственной Думе первого созыва было создано шесть комиссий по расследованиям, а в Государственной Думе второго созыва около 20 комиссий по расследованиям, то в Государственной Думе третьего созыва из 13 созданных комиссий, к комиссиям по расследованиям можно отнести только одну – комиссию по борьбе с коррупцией¹²¹, которая на заседании в марте 2000 года приняла

¹²⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24.10.1996 г. № 741-II ГД «О результатах работы комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов нарушения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области» // Собрание законодательства РФ, 04.11.1996, № 45, статья 5079.

¹²¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10.03.2000 г. № 164-III ГД «О комиссии Государственной Думы по борьбе с коррупцией» // Собрание законодательства РФ, 20.03.2000, № 12, статья 1255; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 февраля 2000 г. № 115-III ГД «О комиссиях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Ведомости ФС РФ, 01.03.2000, № 7, статья 296.

к своему ведению ряд материалов, являвшихся предметом рассмотрения Комиссии Государственной Думы прежнего созыва, в том числе в отношении министра путей сообщения Российской Федерации¹²², и продолжила работу по сбору и анализу дополнительных данных.

Анализ деятельности Государственной Думы четвёртого созыва позволяет сделать аналогичный вывод об уменьшении применения института парламентского расследования в её работе. Так, среди комиссий Государственной Думы четвёртого созыва, которые так или иначе были связаны с расследованием или изучением определённых обстоятельств или событий, можно назвать продолжение работы постоянной комиссии по борьбе с коррупцией¹²³, а также участие депутатов Государственной Думы в работе Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств в г. Беслане, деятельность которой более подробно будет рассматриваться ниже.

Особенности организации расследований комиссиями по расследованиям Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (II пол.1993–2005 гг.)

Надо отметить, что в отличие от Государственной Думы, верхняя палата российского парламента менее активно использовала своё право создания комиссий по расследованиям. Так, в Совете Федерации первого созыва была создана всего одна комиссия по расследованиям – Комиссия по проверке фактов, изложенных в заявлении депутатов Совета Федерации¹²⁴. Комиссия была создана 25 октября 1995 года для расследования инцидента с обстрелом российскими вооружёнными силами ингушского аэропорта Слепцовск. Доклад комиссии был включён в повестку дня XXIX заседания палаты 14–15 ноября 1995 года, но так и не был рассмотрен, а разослан депутатам в письменном виде.

В Совете Федерации второго состава было сформировано две комиссии по расследованиям: Временная комиссия по изучению

¹²² Факты коррупции содержались в статье «Железнодорожный роман Николая Аксёненко». «Московские ведомости», № 23 от 8 июня 1999 года, а также публикации в газетах «Труд» и «Сегодня» от 21 апреля 1998 г., «Новый Петербург» от 23 апреля 1998 г., «Экономическая газета» от 20 мая 1998 г., «Советская Россия» от 20 мая 1999 г., «Вечерняя Москва» и «Парламентская газета» от 28 мая 1999 г., «Комсомольская правда» от 10 июля 1999 г., «Версия» от 14 июля 1999 г. и других.

¹²³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20.04.2004 г. № 412-IV ГД «О комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ, 03.05.2004, № 18, статья 1709.

¹²⁴ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25.10.1995 г. № 642-1 СФ «О создании комиссии Совета Федерации по проверке фактов, изложенных в заявлении депутатов Совета Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.10.1995, № 44, статья 4127.

проблемы борьбы с коррупцией¹²⁵, Временная комиссия по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера¹²⁶. В заключительном разделе итогового документа данной комиссии¹²⁷ содержались выводы о причинах, фактах и действиях, вызвавших дефолт. Следует отметить, что указанные выводы получили детальное правовое обоснование и аргументацию. Комиссия констатировала высокую уязвимость существовавшей системы государственного устройства, отсутствие системы ответственности должностных лиц не только за обоснованность, эффективность и целесообразность принимаемых решений, но и за их соответствие законодательству. В заключении содержался также ряд рекомендаций, одной из которых была просьба к Президенту Российской Федерации рассмотреть вопрос об ответственности указанных должностных лиц. Государственной Думе, Правительству Российской Федерации и Генеральной прокуратуре Российской Федерации было предложено создать совместную рабочую группу по подготовке законопроектов, исключающих повторение ситуации 17 августа 1998, в том числе поправки к Конституции Российской Федерации, предусматривающие ответственность должностных лиц. Заключение комиссии было опубликовано в «Парламентской газете».

В Совете Федерации третьего состава совместно с Государственной Думой была сформирована одна парламентская комиссия по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта

¹²⁵ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22.04.1999 г. № 189-СФ «О создании комиссии Совета Федерации по изучению проблемы борьбы с коррупцией» // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, № 18, статья 2263.

¹²⁶ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17.03.1999 г. № 113-СФ «Об итогах работы Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера» // Собрание законодательства РФ, 29.03.1999, № 13, статья 1528.

¹²⁷ Заключение Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера.

в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1–3 сентября 2004 года¹²⁸.

По итогам расследования комиссия, оценивая действия руководителей федеральных органов государственной власти, пришла к выводу, что они были адекватными в сложившейся ситуации, в то время как органы власти республики не уделили должного внимания организации практических мер по борьбе с терроризмом, не обеспечив должного контроля за исполнением соответствующих нормативных правовых актов. Комиссия также рекомендовала привести российское законодательство в соответствие с универсальными международными правовыми актами в сфере противодействия терроризму. При этом комиссия особо отметила, что в национальном законодательстве следует перенести приоритеты борьбы с терроризмом с жёстких, силовых акций на меры превентивного характера, то есть на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов.

Таковы особенности организации и проведения парламентских расследований в постсоветский период.

На основании изложенного, парламентское расследование постсоветского периода можно определить как *осуществляемую комиссиями палат российского парламента в установленном порядке деятельность по расследованию причин, фактов и обстоятельств, событий (в том числе совершенных до принятия и вступления в силу нормативных правовых актов, регулирующих указанный институт), несущих негативные последствия для общества и государства и имеющих большой общественный резонанс в целях защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности органов власти по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования; выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в их устранении.*

¹²⁸ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 сентября 2004 г. № 289-СФ «О парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1–3 сентября 2004 года» // Собрание законодательства РФ, 27.09.2004, № 39, статья 3835; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 сентября 2004 г. № 956-4 ГД «О парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1–3 сентября 2004 года» // Собрание законодательства РФ, 27.09.2004, № 39, статья 3838 и 1998, № 7, статья 801; 2001, № 17, статья 1651; 2003, № 23, статья 2189.

Проведённый анализ позволяет сделать ряд следующих выводов:

во-первых, говоря об особенностях нормативного правового закрепления и регулирования постсоветского парламентского расследования необходимо обратить внимание на то, что в Конституции Российской Федерации норм, непосредственно посвящённых парламентскому расследованию, нет. Основой нормативного правового регулирования названного института являлись подзаконные нормативные правовые акты – акты палат Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, *сравнивая нормативное правовое регулирование депутатского расследования в советский период с постсоветским законодательством, регулирующим указанный институт, можно сделать вывод, что советское законодательство гораздо более полно регулировало указанный институт.*

Как было показано, нормы Регламентов палат (с позиции объёма правового регулирования) развивались спиралевидно, причём у разных палат парламента в противоположные стороны спирали;

во-вторых, говоря о содержании парламентского расследования, необходимо отметить, что как и в законодательстве советского периода, так и в постсоветском законодательстве оно конкретно не устанавливалось и носило ещё более обобщённый характер. Анализ постсоветского законодательства и деятельности следственных комиссий палат российского парламента позволяет выделить следующие элементы содержания парламентского расследования.

Субъектом парламентского расследования являлась комиссия палаты Федерального Собрания Российской Федерации, либо парламентская комиссия по расследованиям фактов и обстоятельств.

Характеризуя **объект парламентского расследования**, важно отметить, что в отличие от депутатского расследования советского периода, под которое подпадала деятельность практически всех органов государственной власти и их должностных лиц, включая и самих народных депутатов, объект парламентского расследования был более узкий, поскольку включал в себя деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Как было показано, **предмет расследования**, которое могло проводиться комиссиями палат российского парламента в отличие от советского законодательства не получил чёткого отражения в постсоветских нормативных правовых актах (Конституция и законы Российской Федерации), либо его формулировка носила предельно обобщённый характер – «конкретная задача» (Регламенты палат российского парламента). Лишь только в регламентах Государственной Думы первых трёх созывов более конкретно устанавливался предмет парламентского расследования и формулировался как «определённые данные о событиях и должностных лицах», а также в специальных нормативных правовых актах палат

Федерального Собрания Российской Федерации (как правило, в положении) о Комиссии по расследованию. Что касается Совета Федерации, то надо отметить, что ни в одном из его Регламентов конкретного предмета парламентского расследования не устанавливалось.

Вместе с тем анализ парламентских расследований позволяет сделать вывод, что к более конкретным фактам и обстоятельствам, образующим предмет парламентского расследования, относились следующие: 1) процессы приватизации 90-х годов и её результаты; 2) факты и обстоятельства, ставящие под угрозу экономические, политические и культурные интересы государства; 3) факты различных нарушений законодательства и прав человека; 4) факты и обстоятельства совершения высшими должностными лицами различных нарушений; 5) факты и события социально-экономического характера, их причины и последствия; 6) причины, факты и обстоятельства совершения вооружённых конфликтов, столкновений и других трагических событий; 7) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их негативные последствия.

Таким образом, анализ нормативного правового регулирования предмета парламентских расследований позволяет сделать вывод, что *фактически комиссии палат российского парламента, так же как и советские представительные органы, обладали возможностью расследовать любое обстоятельство и событие. И, кроме того, под предмет парламентского расследования могли подпадать факты и обстоятельства, совершённые до принятия и вступления в силу нормативных правовых актов, регулирующих применение указанного института.*

Надо отметить, что в Конституции Российской Федерации не устанавливается **юридическое содержание парламентского расследования в узком смысле**. Вместе с тем, в части 1 статьи 14 Закона о статусе предусматривается право члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы вносить запросы, на которые должностные лица обязаны ответить в течение 30 дней, что в полной мере применялось в процессе проведения парламентских расследований. Однако конкретные полномочия комиссии устанавливались только в Регламентах палат Федерального Собрания. В частности, в них было установлено право комиссии палаты запрашивать документы и материалы, необходимые для её деятельности, а также приглашать на свои заседания должностных лиц органов государственной власти, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций, а также корреспондирующая обязанность указанных субъектов предоставлять комиссиям запрашиваемые ими документы и материалы. При этом, однако, надо отметить, что первоначально эти право и обязанность были закреплены в Регламентах Государственной Думы, и только в 1996 году появились в Регламентах Совета Федерации. Между

тем надо обратить внимание, что в отличие от советского и действующего законодательства в Регламентах палат не содержалось положения о том, что дача специальной комиссии по расследованию заведомо ложных показаний, а также уклонение от дачи показаний влекут установленную законом ответственность, что, на наш взгляд, отражалось на эффективности парламентского расследования не самым лучшим образом.

Таким образом, говоря о нормативном правовом регулировании юридического содержания парламентского расследования в узком смысле, можно сказать, что в отличие от советского законодательства, регулирующего указанный институт, оно практически не регулировалось либо регулировалось в предельно общем виде.

Говоря о **целях парламентского расследования** необходимо отметить, что как и в законодательстве советского периода они не получили отражения. Анализ же деятельности комиссий позволяет сделать вывод, что в каждом конкретном случае парламентское расследование носило сугубо индивидуальный характер, и соответственно цели были дифференцированными.

Следует отметить, что, *несмотря на то, что в общем цели парламентского расследования постсоветского периода носили общедемократический характер и в полной мере отвечали его правовой природе, тем не менее во многих конкретных случаях создание следственных комиссий палат преследовало политические цели (то есть использовалось как инструмент давления на политических оппонентов).*

Срок депутатского расследования. Надо сказать, что срок парламентского расследования в отличие от депутатского расследования в советский период получил некоторую регламентацию в нормативных правовых актах. В частности, в Регламентах палат российского парламента срок работы комиссии по расследованию формулировался как «определённый срок», либо «срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва».

Вместе с тем анализ парламентских расследований позволяет сделать следующий вывод. Срок парламентского расследования в определённой степени зависит от его предмета, как с политической точки зрения, так и с точки зрения его сложности. При этом следует отметить, что большинство парламентских расследований постсоветского периода носили ярко выраженный политизированный характер, что соответственно не могло не отразиться на сроке его проведения. Вместе с тем можно определить средний период времени осуществления парламентского расследования: он колебался в диапазоне от одного месяца до нескольких лет.

Таким образом, можно сделать вывод, что *срок парламентского расследования, так же как и в советский период, был достаточно дифференцированным и напрямую зависел от политической обстановки, суще-*

ствовавшей на момент проведения расследования в стране, предмета расследования, предлагаемых депутатской комиссией промежуточных либо конечных решений и рекомендаций.

Надо сказать, что в принципе специальной процедуры **возбуждения парламентского расследования** в отличие от действующего и советского законодательства не было. В частности, для проведения парламентского расследования в обычном порядке, предусмотренном в Регламентах палат российского парламента для создания временных комиссий, каждая из палат имела право создать комиссию по расследованию определённых фактов и обстоятельств. На пленарном заседании палаты также утверждались определённый срок, положение, состав, задачи комиссии, права и обязанности её членов. Таким образом, для возбуждения парламентского расследования не требовалось принятия решения каждой из палат, за исключением случаев, когда создавалась совместная парламентская комиссия. И даже в последнем случае не требовалось специального утверждения парламентского расследования другой палатой, поскольку постановления палат принимались палатами самостоятельно.

В этой связи можно сделать вывод, что *в отличие от действующего законодательства и даже советского законодательства парламентское расследование не имело специальной процедуры возбуждения и инициировалось одновременно с созданием комиссии палаты (парламентской комиссии) для расследования определённых фактов и обстоятельств.*

Надо сказать, что **итоговые документы комиссий палат** по расследованиям не получили какой-либо регламентации в нормативных правовых актах. Вместе с тем анализ парламентских расследований позволяет сделать следующие выводы. Для парламентского расследования постсоветского периода были характерны следующие виды итоговых актов комиссий: заключение, доклад либо отчёт. Причём в индивидуальных случаях они имели юридические различия. В частности, доклад не обязательно мог быть итоговым актом, он мог носить промежуточный характер, либо просто предшествовать заключению или отчёту. По итогам парламентского расследования комиссия представляла итоговый документ на рассмотрение палаты парламента, которая принимала по нему постановление, в котором могла принять одно из аналогичных для советского периода решений.

Характеризуя итоговые документы комиссий палат по расследованиям, необходимо отметить, что они имели существенное юридическое значение. При этом следует отметить, что благодаря многим итоговым актам комиссий были защищены права граждан, наказаны виновные, установлены фактические обстоятельства, причинно-следственные связи и негативные последствия событий. Особо следует отметить выработку комплекса мер противодействия терроризму, включающего административные меры, ор-

ганизационные меры, информационно-идеологические меры, социально-экономические меры и даже медицинские меры, а также и то, что многие факты о различных нарушениях должностных лиц, установленные парламентскими комиссиями, впоследствии были установлены судом.

В-третьих, в числе положительных особенностей депутатского расследования можно назвать также и то, что в процессе его осуществления привлекались специалисты и эксперты разного профиля, что, безусловно, повышало его качество, а, следовательно, эффективность. Более того, положительным является и то, что в более поздних парламентских расследованиях применялся и анализировался в сравнительном аспекте международный правовой опыт, была выработана практика взаимодействия парламентских комиссий с правоохранительными органами (с Генеральной прокуратурой и Министерством внутренних дел Российской Федерации); с использованием свидетельских показаний исследовался предмет расследования.

Между тем исследование основных черт парламентских расследований было бы неполным без рассмотрения отрицательных особенностей организации парламентского расследования.

К ним, в частности, можно отнести следующие.

Во-первых, анализ материалов и итоговых документов комиссий позволяет сделать вывод об определённой закономерности, которая существовала и в советский период. Эта закономерность выражается в отсутствии чётко выраженной последовательности (стадий) в проведении парламентских расследований. Исследование многих обстоятельств и событий является, на наш взгляд, несколько нелогичным, а иногда преждевременным. В связи с этим *парламентское расследование постсоветского периода не представляется возможным рассматривать как полноценный процесс по расследованию и установлению фактов и обстоятельств событий. С нашей точки зрения, его можно рассматривать, лишь как переплетение и сведение в общее целое ключевых элементов парламентского расследования, иных контрольных полномочий парламента (таких как депутатский запрос, вопрос, парламентские слушания) с установленным в Конституции Российской Федерации общим правом парламента создавать постоянные и временные комитеты и комиссии.*

Хотя надо отметить, что в некоторых более поздних парламентских расследованиях начинает прослеживаться определённая последовательность в осуществляемых действиях, хотя и не всегда логичная. В определённой степени, например, отдельные блоки следственных действий, проводимые поэтапно в процессе парламентских расследований, можно назвать прообразом стадий парламентских расследований. При этом необходимо отметить, что расследования, проведённые комиссиями Совета Федерации, отличаются большей систематизированностью, чем рассле-

дования, проведённые комиссиями Государственной Думы, однако наиболее систематизированным можно считать последнее расследование, проведённое совместной парламентской комиссией палат.

Таким образом, можно сделать вывод, что *парламентское расследование постсоветского периода не имело чётко выраженной последовательности (стадий), но в то же время в отличие от депутатского расследования советского периода его можно считать более систематизированным.*

Во-вторых, многие итоговые документы следственных комиссий не содержат либо содержат, но недостаточные (либо нечётко сформулированные) выводы юридического характера (особенно в итоговых документах Государственной Думы). Эти выводы носят больше фактологический характер. Более того, в подавляющем большинстве итоговых актов следственных комиссий не содержится отдельно обособленных предложений о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования. Вместе с тем в итоговых актах комиссий Совета Федерации содержится больше юридических выводов и оперирования документами и фактами.

Необходимо также отметить, что отсутствие специального нормативного правового акта, регулирующего парламентское расследование, по нашему мнению, не могло не сказаться на юридической строгости итоговых документов следственных комиссий. Так, большинство итоговых документов написано в свободной форме. Кроме того, во многих итоговых документах отсутствует логическая последовательность изложения фактов и событий расследования. Особо следует обратить внимание на наличие в выводах и рекомендациях итоговых документов субъективных моментов, что мешало установлению фактических обстоятельств дела, при рассмотрении впоследствии итоговых документов комиссий в правоохранительных органах.

Подводя итог сказанному, необходимо обратить внимание на то, что институт парламентских расследований в постсоветский период в отличие от депутатского расследования советского периода является менее эффективным. Однако, на наш взгляд, анализ расследований комиссий палат по расследованиям позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на то, что расследований, проведённых комиссиями Совета Федерации, было гораздо меньше (о чём уже говорилось выше), чем расследований, проведённых комиссиями Государственной Думы, но вместе с тем они были более эффективными и качественными. В частности, в итоговых актах комиссий Совета Федерации содержится больше юридических выводов (анализа действий и решений органов власти на соответствие Конституции Российской Федерации и другим нормативным правовым актам), оперирования документами и фактами.

3. Особенности нормативного правового регулирования парламентского расследования в Российской Федерации

Подходя к анализу института парламентских расследований и его содержания в современный период, необходимо остановиться на особенностях нормативного правового регулирования указанного института. В частности, несмотря на массовый характер проведения парламентских расследований в постсоветский период в юридической литературе обращалось внимание на отсутствие легитимности этого института и соответственно на необходимость принятия о нём специализированного закона¹²⁹. И это не удивительно, поскольку в принятой в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации упоминание о следственных комиссиях парламента исчезло совсем, а норм, посвящённых парламентскому расследованию, не появилось и вовсе. Более того, отсутствие комплексного специализированного нормативного правового акта, как нам представляется, являлось одной из главных причин неэффективности проведения расследований комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации, поскольку практически все они не отличались процессуальной организованностью и не имели каких-либо реальных последствий.

Более того, следует отметить опережающее законодательное регулирование данного института на региональном¹³⁰ и даже местном¹³¹ уровнях. По мнению государствоведов этот факт является одной из причин появления этого института и на федеральном законодательном уровне. В этой связи нельзя согласиться с точкой зрения А. В. Макоева и А. В. Хамукова о неразвитости контрольной функции региональных парламентов по отношению к исполнительной власти¹³². По мнению авторов, указанный факт является «основным показателем места и роли законодательного органа в системе государственных органов субъекта Российской Федерации»¹³³.

Между тем анализ актов субъектов Российской Федерации свидетельствует об обратной ситуации в развитии института парламентского

¹²⁹ См.: Мальцан А. Л. Современный парламентаризм, кризис и обновление идеи // Конституционное и муниципальное право, 2005. № 9.

¹³⁰ См.: Демидов М. В. Конституционные основы парламентского контроля в республиках – субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 4.

¹³¹ См.: Положение «О депутатских расследованиях в муниципальном образовании «Пионерский городской округ», утверждённое решением городского Совета города Пионерского от 3 марта 2005 г. № 61 // ИПС «Консультант Плюс».

¹³² Макоев А. В., Хамуков А. В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 5.

¹³³ Там же.

контроля вообще и парламентских расследований в частности и позволяет выделить два уровня нормативного правового регулирования указанного института: первый уровень – это конституции (уставы) субъектов Российской Федерации и второй уровень – это акты текущего действия (законы субъектов Российской Федерации).

Регулирование института парламентских расследований на уровне конституции можно встретить в основном в республиках Российской Федерации. В качестве примера можно указать следующие конституции субъектов Российской Федерации: а) Конституцию Республики Башкортостан, в статье 87 которой закрепляется право Государственного собрания проводить расследование; б) Конституцию Республики Дагестан, согласно которой (статья 78) Народное собрание республики вправе в необходимых случаях создать следственную комиссию по вопросам своего ведения; в) Конституцию Республики Саха (Якутия), в статье 58 которой предусматривается право Государственного Собрания создавать контрольные комитеты¹³⁴; г) Конституцию Республики Татарстан, в части 2 статьи 89 которой также закрепляется право создания контрольных комитетов. В 2005 году в указанной Конституции было установлено, что Государственный Совет при необходимости проводит парламентские расследования, создаёт ревизионные и иные комиссии.

Регулирование института по второй схеме (на уровне актов текущего действия) осуществляется в основном в областях Российской Федерации, в их числе можно назвать Калининградскую, Ростовскую, Московскую, Иркутскую и другие области.

При этом необходимо обратить внимание на дифференцированный характер законодательного регулирования указанного института в субъектах Российской Федерации. Так, в конституциях, как было показано выше, закрепляется только право законодательного органа на осуществление парламентских расследований. В актах текущего законодательства (законы субъектов Российской Федерации) закрепляются основные элементы содержания парламентского расследования (субъект, объект, юридическое содержание, основания возникновения). При этом особо стоит отметить, что не во всех субъектах Федерации приняты специальные законы о парламентских (депутатских) расследованиях. В субъектах, в которых отсутствует специализированный нормативный правовой акт, правовую основу парламентских расследований составляют соответствующий закон о статусе депутатов законодательного (представительного)

¹³⁴ Детальное регулирование депутатских расследований в Республике Саха (Якутия) содержится не в законе, а в постановлении законодательного органа, утвердившего соответствующее положение о депутатском расследовании. – См.: Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-111 // СПС «Консультант Плюс».

органа государственной власти, а также регламенты законодательных органов субъектов Российской Федерации и постановления законодательных органов субъектов Российской Федерации о проведении депутатского расследования. Так, в соответствии с Законом от 12 ноября 1996 г. № 50-З «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области», Законодательное Собрание Нижегородской области по выявленным случаям неправомерных действий должностных лиц и других нарушениях законодательства по вопросам, относящимся к его ведению, имеет право принять постановление о проведении депутатского расследования с образованием соответствующей комиссии¹³⁵.

В качестве примера можно также привести Закон «О статусе депутата Законодательного Собрания Ростовской области», который в статье 17 главы II устанавливает основные элементы содержания парламентского расследования: а) субъектами парламентских расследований являются комиссии, образуемые депутатами Законодательного Собрания Ростовской области; б) правовое содержание рассматриваемого правоотношения заключается в корреспондирующих правах и обязанностях сторон. В частности, в возможности для правомочных на депутатское расследование депутатов получения сведений и документов, необходимых для объективного изучения расследуемого вопроса. Все государственные органы и должностные лица обязаны содействовать в проведении депутатского расследования, беспрепятственно предоставляя всю необходимую информацию; в) основания возникновения парламентского расследования – события, которые стали известны депутатам областной думы. Инициатива возбуждения парламентского расследования принадлежит группе депутатов численностью не менее 5 человек и постоянным комитетам Законодательного Собрания.

Необходимо обратить внимание, что во многих субъектах Российской Федерации, к числу нормативных правовых актов, входящих в общую конструкцию нормативного правового регулирования парламентского расследования в субъекте Российской Федерации, можно отнести также нормы законов субъектов Российской Федерации об уполномоченном по правам человека соответствующего субъекта Российской Федерации¹³⁶.

¹³⁵ См.: Закон от 12 ноября 1996 г. № 50-З «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» (в ред. от 12 февраля 2008 г.) // ИПС «Консультант Плюс: Регион». Кроме того, норма о депутатском расследовании содержится в статье 40.2 Регламента Законодательного Собрания Нижегородской области, принятого Постановлением Законодательного Собрания от 28 февраля 2006 г. № 1866-III (в ред. от 27 марта 2008 г. № 950-IV) // ИПС «Консультант Плюс: Регион».

¹³⁶ См.: Конституционный закон Чеченской Республики от 8 февраля 2006 г. № 1-РКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике» // СПС «Консультант Плюс: Регион».

Представляется, что в дальнейшем эти нормы могли бы послужить правовой базой для создания специального закона о парламентском (депутатском) расследовании в соответствующих субъектах Российской Федерации.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет также сделать вывод о том, что в некоторых из них депутатские расследования являются более широкими по своему содержанию и предмету, чем парламентский контроль над деятельностью органов исполнительной власти в целом. В качестве примера можно привести Закон Калининградской области «О депутатских расследованиях в Калининградской области» (в ред. Закона от 19 июня 2003 г. № 277), в котором прямо устанавливается, что депутатские расследования являются одной из форм контроля Калининградской областной Думы за соблюдением законодательства Калининградской области.

Аналогичный закон принят в Московской области и некоторых других субъектах Российской Федерации. В частности, Закон Московской области от 4 ноября 2004 г. № 136/2004-ОЗ «О депутатском расследовании» устанавливает, что предметом депутатского расследования являются соблюдение и исполнение должностными лицами законов Московской области, обоснованность принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления Московской области, государственными и муниципальными органами (организациями), осуществляющими деятельность на территории Московской области и (или) их должностными лицами.

Представляется, что именно такое широкое содержание предмета депутатских расследований, проводимых законодательными органами субъектов Российской Федерации и местными представительными органами, является той причиной, по которой данный институт получил опережающее нормативное правовое регулирование. Анализ вышеназванных нормативных правовых актов показал, что региональные и местные представительные органы власти используют данный институт не только в качестве инструмента контроля над деятельностью исполнительной власти, но и для решения хозяйственно-финансовых вопросов, которые являются необходимым и основным условием развития территорий.

В сложившейся ситуации требовалось скорейшее принятие специального нормативного правового акта, чётко определяющего процедуру осуществления, порядок формирования «комиссии по расследованию», права и обязанности участников и последствия проведенного расследования. «Правовое закрепление контрольных полномочий региональных и местных представительных органов публичной власти, которые могут осуществляться путём депутатских расследований, – пишет Г. Д. Садовникова, – свидетельствует о том, что необходимость в расширении

форм контроля органов народного представительства назрела, и данный институт нуждается в законодательном закреплении и на федеральном уровне»¹³⁷.

Необходимо отметить, что история принятия закона о парламентском расследовании отмечена крутыми поворотами и уходит своими корнями в 1994 год. При этом надо сказать, что в Государственной Думе неоднократно предпринимались попытки по его принятию. Так, ещё во время функционирования Государственной Думы первого созыва этот вопрос пытались решить депутаты фракции «Выбор России», однако законопроект «не прошел». В Государственной Думе второго созыва был разработан и в первом чтении принят законопроект о соответствующей поправке в Конституцию Российской Федерации, а также был подготовлен проект специального закона, регламентирующий процедуру парламентских расследований. Однако и эти законопроекты не получили дальнейшего развития. В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва законопроект «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» был принят в первом чтении в октябре 2003 года, между тем и этот законопроект был снят с рассмотрения по причине несоответствия Конституции Российской Федерации¹³⁸.

Однако в 2005 году ситуация снова изменилась. В своем Послании Федеральному Собранию Президент России обратил особое внимание на развитие института парламентских расследований¹³⁹. В этом же году Президент Российской Федерации внёс проект закона «О парламентском расследовании». Как отметил Председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству: «Введение данного института стало возможным сейчас потому, что российская государственная машина стала работать устойчиво». Полагаем, что это утверждение являлось вполне обоснованным, поскольку действительно, введение нового демократического института всегда во

¹³⁷ Садовникова Г. Д. Парламентские расследования и развитие института парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 2. С.12–14.

¹³⁸ См. подробнее: Заключение правового управления аппарата Государственной Думы Российской Федерации от 5 сентября 2002 г. № 2.2-1/6073; Заключение Комитета Государственной Думы Российской Федерации по государственному строительству и конституционному законодательству от 15 сентября 2003 г. № 3.3-14/887; Отзыв Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2002 г. № 5149п-ПЗ // Система Интранет Государственной Думы Федерального Собрания РФ. См. также: Бурдуков П. Последние события в Государственной Думе // Российская Федерация сегодня, 2003, № 10.

¹³⁹ В частности, В. Путин в своем Федеральном послании Федеральному Собранию Российской Федерации указал на необходимость «утвердить законом процедуру парламентских расследований».

многим зависит от политической обстановки, существующей в этот период в стране и предполагает наличие правовых предпосылок. Кроме того, как уже отмечалось, законопроект 2003 года на самом деле противоречил Конституции Российской Федерации, а также административному, уголовному и уголовно-процессуальному законодательству.

Вступивший в силу 27 декабря 2005 года Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» не поставил точку в дискуссии по вопросу о легитимности института парламентских расследований в России. В частности, среди учёных и практиков до сих пор нет единства в вопросе о соответствии данного института Конституции Российской Федерации.

По разбросу мнений учёных и практиков можно условно разделить на две основные категории: сторонников (А. Александров, Е. И. Козлова, В. В. Лазарев, С. М. Миронов, В. Н. Плигин, К. В. Сурков, О. Е. Булаков, Г. Д. Садовникова и другие) и противников (В. Илюхин, Н. Павлов, В. Черепков, С. Попов, Е. Д. Цивилева) Закона о парламентском расследовании.

Рассмотрим основные аргументы сторонников и противников Закона.

Аргументы противников Закона о парламентском расследовании. Конституция Российской Федерации, устанавливая исчерпывающий перечень полномочий палат Федерального Собрания, не содержит положений, предоставляющих палатам российского парламента возможность непосредственно осуществлять контрольные полномочия, включая право на проведение каких-либо расследований палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Как отмечает Е. Д. Цивилева, в Конституции Российской Федерации предусматривается только один вид парламентского контроля – бюджетный контроль, ни о каком другом контроле в ней не говорится. Таким образом, как считают противники закона, расширяя полномочия палат Федерального Собрания, закон вступает в противоречие со статьями 102 и 103 Конституции Российской Федерации¹⁴⁰.

По мнению этой группы авторов, данный аргумент является самым веским, в связи с чем необходима поправка в Конституцию Российской Федерации, дополняющая полномочия парламента контрольной функцией¹⁴¹. По мнению бывшего заместителя Генерального прокурора Российской Федерации В. Колесникова, при необходимости закон даже может быть признан неконституционным. Кроме того, как заметил первый

¹⁴⁰ См.: Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право, 1998, № 4. С. 7; Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 161, 173, 227–228.; Овсяня Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 15.

¹⁴¹ Томчин Г. О парламентском расследовании. – <http://www.tomchin.ru/society/analytic/1590.html>

заместитель председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А. Торшин, данный закон является заведомо неэффективным в связи с недостаточным уровнем зрелости гражданского общества в России. Последнее, на наш взгляд, представляется не вполне обоснованным аргументом, поскольку не имеет отношения к конституционности существования указанного института.

Аргументы сторонников закона о парламентском расследовании.

По мнению сторонников закона, закон о парламентском расследовании не является противоречащим Конституции Российской Федерации. В этой связи в литературе указывается на возможность расширительного толкования статьи 101 Конституции Российской Федерации. В обоснование своей позиции её сторонники ссылаются на специфику российской конституционно-правовой формы урегулирования процессуальных отношений, возникающих в связи с парламентским расследованием. В доказательство легитимности также приводится зарубежный опыт, в частности, на основе анализа конституций зарубежных стран выделяется от пяти до семи тенденций¹⁴² конституционного регулирования парламентских расследований и процессуальных отношений, возникающих в связи с парламентским расследованием, о которых мы говорили в главе первой настоящего исследования.

Как уже отмечалось, ещё до принятия специального закона в российском нормативном правовом регулировании института парламентских расследований наиболее отчётливо просматривается специализированная тенденция регулирования указанного института, когда конституционные нормы лишь создают предпосылки для осуществления данного вида парламентской деятельности. Основное же регулирование института парламентских расследований приходится на долю нормативных правовых актов: текущего законодательства страны и (или) подзаконных и других нормативных правовых актов.

В настоящее время анализ федеральных нормативных правовых актов России позволяет выделить два блока норм: 1) нормы, регулирующие процессуальные отношения, возникающие в связи с парламентским расследованием; 2) нормы (появившиеся 27 декабря 2005 года), закрепляющие и регулирующие непосредственно само парламентское расследование (процесс осуществления, права и обязанности сторон и другое).

К первой категории актов можно отнести Конституцию Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Рос-

¹⁴² Так, К. Сурков выделяет 5 тенденций. – См. подробнее: К. Сурков. «Парламентские расследования» // Система Интранет Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

сийской Федерации»¹⁴³; Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ряд федеральных законов, нормы которых содержат гарантии осуществления парламентариями своих прав, например, Федеральный закон «О государственной охране») и Регламенты палат парламента Российской Федерации. Нормы этих нормативных правовых актов косвенно можно отнести к правовым основам механизма парламентского расследования.

1. Конституция Российской Федерации в части 3 статьи 101 закрепляет общее право Совета Федерации и Государственной Думы образовывать комитеты и комиссии, которое позволяет им создавать следственные комиссии.

2. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в статье 32 предусматривает право уполномоченного обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан.

3. В части 1 статьи 14 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее по тексту Закон о статусе) предусматривается право члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы вносить запросы, на которые должностные лица обязаны ответить в течение 30 дней. Кроме того, в пункте «е» части 1 статьи 7 Закона о статусе содержится норма аналогичного с конституционной нормой содержания, устанавливающая такую форму парламентской деятельности, как парламентские слушания.

4. В более конкретной форме, чем в Конституции Российской Федерации, право создания комиссий предусмотрено в Регламентах палат, о чём речь шла выше.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что, несмотря на отсутствие в Конституции Российской Федерации норм, непосредственно посвящённых парламентским расследованиям, её нормы и нормы текущего законодательства (даже при отсутствии специального закона), содержат потенциальную возможность Совета Федерации и Государственной Думы прибегнуть к этому виду деятельности. Так, нормы, предоставляющие членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы право создавать комиссии, дают им возможность формировать

¹⁴³ Завидов Б. Д. К вопросу об изменении статьи 32 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // Подготовлен для системы Консультант Плюс 2006.; Редакционный материал. Обжалование неправомерных действий органов исполнительной власти в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение 2007, № 1.

комиссии по расследованию событий, получивших большой общественный резонанс. При помощи парламентских и депутатских запросов члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы могут запрашивать и всесторонне исследовать информацию о фактах, относящихся к предмету парламентского расследования. Причём ряд Федеральных законов содержит гарантии реализации указанного права запроса. Например, Федеральный закон «О государственной охране» содержит норму о том, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе получать сведения о деятельности таких органов.

К федеральным актам, содержащим нормы, регулирующие непосредственно само парламентское расследование (процесс осуществления, права и обязанности сторон и другие) относится базовый специализированный Федеральный закон № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», вступивший в силу в 2005 году, который детально регламентирует названный институт. При этом стоит обратить внимание, что парламентские расследования стали единственной формой парламентского контроля, которая получила свое правовое закрепление на федеральном законодательном уровне, что свидетельствует о том, что законодатель не просто хотел формально повысить статус указанного института. На наш взгляд, принятие специального федерального закона о парламентских расследованиях даёт основание полагать, что законодатель прежде всего исходил из того, что осуществление парламентского расследования и принятие по его итогам решения будут затрагивать права лиц, участвующих в его проведении. Последнее свидетельствует о том, что отношения, возникающие в процессе осуществления парламентского расследования, должны регулироваться не внутренними документами палат парламента, а отдельным федеральным законом.

Надо обратить внимание, что с принятием Закона, данный институт получил более подробное отражение в Регламенте Совета Федерации (в Регламенте появилась специальная глава, посвящённая порядку участия Совета Федерации в организации и проведении парламентского расследования).

При этом следует отметить, что принятие специального закона о парламентских расследованиях на федеральном уровне внесло свои коррективы и в нормативное правовое регулирование указанного института в субъектах Российской Федерации.

В частности, нормативное правовое регулирование указанного института в субъектах Российской Федерации стало возможным (условно) делить на две большие группы.

К первой группе можно отнести акты, принятые до вступления в силу Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального

Собрания Российской Федерации». Об этой группе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации речь шла выше. Здесь же отметим, что эту группу актов, в свою очередь, можно разделить на две подгруппы: 1) специальные нормативные правовые акты, регулирующие депутатские расследования. К числу субъектов Российской Федерации, в которых были приняты такие акты, можно отнести, например, Калининградскую и Московскую области; 2) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, в которых содержатся общие нормы, позволяющие законодательным органам субъектов Российской Федерации проводить депутатские расследования либо устанавливающие отдельные элементы содержания депутатских расследований. Это, например, Ростовская, Челябинская и Нижегородская области, Красноярский край.

Ко второй группе можно отнести акты, принятые после вступления в силу закона о парламентском расследовании.

Важно отметить, что для второй группы актов субъектов Российской Федерации характерно их практически полное текстуальное совпадение с положениями одноимённого федерального закона за исключением положений, связанных с двухпалатной структурой российского парламента (в случае если, законодательный орган субъекта Российской Федерации является однопалатным).

Однако в субъектах Российской Федерации, где законодательный орган субъекта Российской Федерации имеет двухпалатную структуру, аналогия с соответствующим федеральным законодательством близка к полной¹⁴⁴.

Таким образом, характеризуя особенности нормативного правового регулирования института парламентских расследований, можно сделать общий вывод, *что в отличие от советского и постсоветского законодательства, современные нормативные правовые акты более полно регулируют названный институт.*

4. Содержание парламентского расследования в Российской Федерации

В законе достаточно чётко определены основные элементы содержания парламентского расследования. Прежде чем их рассматривать, необходимо определить, что понимается под самим содержанием.

Под содержанием парламентского расследования следует понимать *совокупность взаимообусловленных, взаимосвязанных и взаимодополняе-*

¹⁴⁴ См. например: Закон Чеченской Республики от 20 мая 2007 г. № 25-РЗ «О парламентском расследовании Парламента Чеченской Республики» // ИПС «Консультант Плюс: Регион».

мых ключевых элементов, характеризующих его как особую разновидность процесса и определяющих его основную сущность. В составе содержания парламентского расследования, на наш взгляд, можно было бы выделить следующие элементы: субъекты (участники), объект, предмет, юридическое содержание в узком смысле (права, обязанность и ответственность участников), цели, срок, основания для возбуждения, формы и методы, итоговый акт.

Говоря о **субъектах (участниках) парламентского расследования**, следует отметить, что под субъектами (участниками) парламентского расследования понимаются *лица, наделённые сообразно их процессуальному положению специальным законом правами и обязанностями.* Вместе с тем надо сказать, что это понятие не тождественно понятию стороны парламентского расследования. В частности, под участниками обычно понимаются все субъекты парламентского расследования, под *сторонами же конкретные виды субъектов, имеющие диаметрально противоположные интересы и цели по отношению друг к другу*, то есть понятие стороны является более узким по своему правовому содержанию по отношению к понятию субъекты (участники). Таким образом, в зависимости от цели участия в расследовании, направления его деятельности и отношения к его результатам можно выделить несколько видов субъектов парламентского расследования.

1. «Стороны» парламентского расследования. К этой группе субъектов относятся: а) полномочные проводить парламентские расследования субъекты, в задачу которых входит установление фактических обстоятельств события в Российской Федерации – это совместная комиссия, формируемая палатами Федерального Собрания Российской Федерации на паритетных началах и состоящая из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, так называемые «парламентский следователь»¹⁴⁵; б) участники, чья деятельность является объектом парламентского расследования и есть основания полагать, что именно она послужила поводом для его проведения – органы государственной власти и местного самоуправления, иные лица, задействованные в происшедшем

¹⁴⁵ Примечательно, что в законах некоторых субъектов Российской Федерации в отличие от федерального законодательства о парламентском расследовании, содержится норма, позволяющая включать в состав комиссии лиц, не являющихся депутатами. В частности, в Законе от 12 ноября 1996 г. № 50-З «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» установлено, что председатель и не менее двух членов комиссии должны быть депутатами. Данная норма означает, что в состав комиссии могут входить и лица, не имеющие депутатского мандата. В частности, в состав депутатской комиссии по расследованию нарушений законодательства в градостроительной сфере были включены представители органов исполнительной власти, научного и экспертного сообществ (см.: Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 29 августа 2002 г. № 175-III «О проведении депутатского расследования»).

событии, это так называемые «подозреваемые», а также их представители (адвокаты).

2. Иные субъекты парламентского расследования. К ним, в частности, относятся независимые очевидцы (свидетели) происшедшего события, а также лица, обладающие специальными познаниями в той или иной области знаний – специалисты, эксперты, учёные, переводчики, понятые.

Анализ содержания норм закона позволяет выделить следующие категории субъектов, которыми он оперирует: «лицо, являющееся участником расследуемого события», «лица, приглашаемые на заседание парламентской комиссии», «лица, привлечённые к участию в парламентском расследовании», «лица, располагающие информацией», «лицо, обладающее специальными познаниями».

Представляется, что под понятие «лицо, являющееся участником расследуемого события» подпадает понятие субъекты, чья деятельность является объектом парламентского расследования.

Понятие же «лица, привлечённые к участию в парламентском расследовании», является собирательным по отношению к понятию «лица, приглашаемые на заседание парламентской комиссии», которое, в свою очередь, является собирательным понятием по отношению к понятиям «лица, располагающие информацией» и «лица, обладающие специальными познаниями». Между тем необходимо отметить, что понятие «лица, располагающие информацией» не тождественно понятию «лица, обладающие специальными познаниями». В частности, под первыми понимаются лица, которые были свидетелями, очевидцами и наблюдателями расследуемых событий, и обладают информацией о них, которая может способствовать парламентскому расследованию, в то время как под вторыми понимаются профессионалы своего дела – эксперты, специалисты, медработники, учёные, переводчики.

Рассмотрим более подробно первый вид субъектов парламентского расследования (которые обладают правом проводить парламентские расследования). При этом отметим, что первоначально предусматривалась иная концепция функционирования «парламентских следователей». В частности, в законопроекте 2003 года устанавливалась возможность для каждой палаты проводить расследования (статья 3), при этом устанавливалось, что образование совместных комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации не допускается. Между тем в действующем законе указанная концепция не получила отражения. В соответствии с законом парламентское расследование проводится совместной парламентской комиссией. При этом в законе установлена усложнённая процедура формирования, о которой более подробно мы будем говорить, рассматривая вопрос о стадиях парламентского расследования. Здесь же необходимо отметить, что существует точка зрения А. И. Александрова,

суть которой заключается в привнесении элементов профессионализма и специализации в деятельность парламентской структуры, которая занималась бы парламентскими расследованиями. Специализация должна быть, по его мнению, гарантирована учреждением комитета¹⁴⁶, предназначенного для проведения плановых и внеплановых парламентских расследований, а профессионализм обеспечивался бы требованиями, предъявляемыми к депутатам Государственной Думы Российской Федерации и членам Совета Федерации Российской Федерации, входящим в его состав. Все они должны быть, как считает А. И. Александров, юристами по образованию. Представляется, что данная точка зрения заслуживает внимания, однако, по нашему мнению, является не вполне обоснованной, прежде всего потому, что создание постоянного совместного комитета противоречит статьям 101, 102 и 103 Конституции Российской Федерации, поскольку в них не содержится полномочий палат на создание совместных постоянных органов, кроме Счётной палаты Российской Федерации. Кроме того, на наш взгляд, данное предложение не совсем согласуется со статьёй 100 Конституции Российской Федерации, в которой заложена новая концепция деятельности палат парламента, в соответствии с которой палаты заседают раздельно. В связи с этим, по нашему мнению, создание данного комитета приведёт к необоснованному расширению конституционных полномочий палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Говоря о парламентской следственной комиссии надо отметить, что анализ международного опыта позволяет выделить две модели в регулировании её статуса.

Первая модель заключается в том, что статус комиссии лишь в общем виде регулируется основным нормативным правовым актом страны и конкретизируется в регламентах парламентов. В данном случае указанные нормативные правовые акты, как правило, не устанавливают положений, касающихся требований к входящим в их состав депутатам применительно к вопросам расследования и иных соответствующих особенностей.

Вторая модель заключается в том, что статус комиссии может регулироваться при помощи двух способов: 1) отдельным специальным законом, регулирующим статус следственной комиссии (Польша, Литва) либо 2) в составе автономного закона, регулирующего процедуру парламентского расследования (Россия). В этом случае появляются нормативные конструкции, с помощью которых прежде всего устанавливается статус этих парламентских органов. Например, в Законе Польши «О следственной комиссии Сейма» от 21 января 1999 года

¹⁴⁶ Александров А. И. Нам не обойтись без Комитета парламентских расследований / А. Александров // Российская Федерация сегодня, 2003, № 10. С. 34–35.

устанавливается, что комиссия создаётся постановлением Сейма, принятым абсолютным большинством голосов. Проект такого постановления вносится либо Президиумом Сейма, либо любой парламентской комиссией, либо группой депутатов в количестве не менее 15 человек. На постсоветском пространстве сходный вариант структурного обеспечения парламентского расследования можно увидеть в Законе Литовской Республики «О временных комиссиях Сейма по расследованию» от 23 марта 1999 года.

В Российской Федерации статус парламентской комиссии регулируется статьями 9 и 10 Закона № 196-ФЗ (по второй модели). В статье 9 Закона установлен порядок формирования парламентской комиссии. Комиссия формируется палатами Федерального Собрания Российской Федерации на паритетных началах из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы при поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о возбуждении парламентского расследования. Надо отметить, что в отличие от некоторых зарубежных государств в отечественном законе специально принципы работы комиссии не выделяются, отсюда следует, что работа комиссии основывается на принципах, которым должно соответствовать само парламентское расследование. Специфично регулируются количественные и качественные параметры следственной комиссии. Так, надо отметить, что в отличие от зарубежного законодательства в отечественном законе количественный состав следственной комиссии не установлен. Говоря о качественных параметрах комиссии, следует отметить, что в состав комиссии от Государственной Думы должно входить равное число представителей всех депутатских объединений в Государственной Думе. Сразу здесь отметим, что понятие «депутатское объединение» перестало иметь правовую основу, в связи с этим представляется целесообразным слова «депутатское объединение» в соответствующем числе и падеже *заменить словом «фракция»* в соответствующем числе и падеже, предусмотрев переходные положения.

При характеристике статуса парламентской следственной комиссии, важное значение приобретает вопрос о том, какие требования предъявляются к её членам.

Прежде всего необходимо отметить, что в юридической литературе иногда в понятие члена парламентской комиссии включают достаточно широкий круг лиц, которые таковыми по статусу не являются. В этой связи следует законодательно закрепить, что *член парламентской комиссии – это депутат Государственной Думы либо член Совета Федерации, участвующий в работе парламентской следственной комиссии и соответствующий установленным в законе требованиям.*

Необходимо также заметить, что до вступления в силу закона № 196-ФЗ ни в Законе о статусе, ни в Регламентах палат российского парламента не устанавливалось каких-либо требований к членам следственных комиссий (исключение составляли лишь некоторые акты палат о следственных комиссиях, в которых утверждались полномочия и статус комиссий). С вступлением в силу Закона № 196-ФЗ ситуация изменилась. В статье 10 закон № 196-ФЗ устанавливает требования, предъявляемые к членам комиссии¹⁴⁷. *Вместе с тем на практике могут возникнуть ситуации, когда член парламентской комиссии находится в финансовой, политической или какой-либо иной зависимости от участников расследуемого комиссией события и их представителей и в связи с этим не имеет возможности объективно подойти к анализу рассматриваемого события.* В связи с этим представляется, что указанный перечень требований необходимо дополнить пунктом 5 следующего содержания: *«находящийся в какой-либо зависимости от участников расследуемого комиссией события и их представителей».*

Анализ изложенного позволяет сделать вывод, что к членам комиссии предъявляются в основном те требования, которым они не должны соответствовать, но в тоже время не содержится ни одного требования, которому они обязаны соответствовать.

На наш взгляд, эффективность парламентского расследования как особого вида юридического процесса зависит от квалифицированного подхода субъектов, его осуществляющих. В этой связи представляется, что законодательно должно быть закреплено обязательное требование о наличии в составе комиссии члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, либо группы парламентариев, которые обладают высшим юридическим образованием либо учёной степенью в области права. Более того, представляется, что в зависимости от специфики парламентского расследования, в состав комиссии должны входить представители профильных комитетов палат, деятельность которых перекликается, либо связана с предметом парламентского расследования. Например, если предметом парламентского расследования являются факты и обстоятельства, связанные с техногенными явлениями и их негативными последствиями, то в состав комиссии обязательно должны входить парламентарии, имеющие соответствующее образование и работающие в профильных комитетах (например, по промышленности

¹⁴⁷ В частности, членом комиссии не может быть парламентарий: 1) являющийся участником расследуемого комиссией события; 2) лишённый неприкосновенности; 3) в отношении которого соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, рассматривается вопрос о лишении его неприкосновенности; 4) состоящий в браке либо в родственных отношениях с лицом, являющимся участником расследуемого комиссией события.

и энергетике, а также в комитете по охране здоровья). В этом смысле также заслуживает внимания предложение А. И. Александрова о том, что дополнительной гарантией профессионализма и специализации должно послужить учреждение института *специальных прокуроров – сотрудников Прокуратуры Российской Федерации, прикомандированных на непостоянной основе к аппарату комиссии*¹⁴⁸. Представляется, что при соответствующих изменениях в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации данное предложение могло бы получить практическую реализацию. Однако данные сотрудники должны соответствовать требованиям, предъявляемым к членам комиссии, за исключением тех требований, которые вытекают из статуса парламентария, хотя всё равно существует риск процессуального вмешательства сотрудников прокуратуры в деятельность парламентской следственной комиссии.

Надо отметить, что закон устанавливает специальный правовой статус парламентариев – членов парламентской комиссии, а также устанавливает основания, по которым статус члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы как члена комиссии прекращается. Данные основания условно можно разделить на объективные и субъективные.

Объективные основания – прекращение полномочий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Субъективные основания могут носить добровольный и принудительный характер: 1) добровольно – собственное желание члена комиссии выйти из её состава; 2) принудительно – досрочное прекращение полномочий члена комиссии по решению соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Представляется целесообразным, с целью повышения действенности института парламентских расследований включить в перечень оснований прекращения полномочий члена комиссии следующие: неучастие в заседаниях комиссии и деятельности образованных комиссией рабочих групп более двух раз подряд без уважительных причин, кроме случаев специально установленных законом; невыполнение поручений комиссии более двух раз подряд без обоснования причины; несоблюдение, установленных комиссией ограничений на разглашение информации о ходе парламентского расследования, а также информации ограниченного доступа.

Предложенные изменения, на наш взгляд, позволяют, во-первых, сделать работу парламентской комиссии более организованной, а членов парламентской комиссии – более ответственными, а во-вторых, сделать так, что сведения, которые могут принести ещё больший вред защищае-

¹⁴⁸ Александров А. И. Нам не обойтись без Комитета парламентских расследований // Российская Федерация сегодня, 2003, № 10. С. 34–35

мым интересам личности, общества и государства, получают ещё большую гарантию неразглашения.

Характеризуя статус субъектов, чья деятельность является объектом парламентского расследования, отметим, что указанный вид субъектов тесно связан с объектом парламентского расследования и также будет затрагиваться при его рассмотрении. Здесь же заметим, что закон к числу указанных субъектов относит органы государственной власти, государственные органы, не являющиеся органами государственной власти, органы местного самоуправления, по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. Представляется, что установленный законом перечень субъектов является своеобразной гарантией реализации такой цели парламентского расследования, как обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля над исполнительной властью.

Вместе с тем, с нашей точки зрения, субъектами, чья деятельность становится объектом парламентского расследования, являются также и иные лица, задействованные в произошедшем событии, в отношении которых есть основания полагать, что их деятельность стала одним из оснований для проведения парламентского расследования. Это могут быть, например, лица, обладающие определёнными полномочиями и ответственные за производственные и управленческие процессы, просчёты в которых привели к трагическим последствиям природного и техногенного характера.

Надо отметить, что закон, хотя и называет такой субъект, как адвокат, но в тоже время не устанавливает его процессуального положения. Представляется, что в процессе проведения парламентского расследования данный субъект может выполнять две функции: представительскую и функцию защиты, поэтому законодательно необходимо установить норму, в соответствии с которой он не должен иметь право быть представителем и защитником двух участников расследуемого комиссией события, если интересы одного из них противоречат интересам другого.

Кроме того, обязательно в законе должно быть установлено требование, что адвокат допускается к участию в парламентском расследовании в качестве представителя и защитника по предъявлению удостоверения адвоката и ордера. Необходимо также, на наш взгляд, установить случаи, когда участие адвоката в парламентском расследовании обязательно. К таким случаям можно было бы отнести следующие: 1) участник расследуемого комиссией события является несовершеннолетним; 2) участник расследуемого комиссией события в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно представлять свои интересы и осуществлять свое право на защиту.

В связи с тем, что парламентское расследование может быть связано с информацией ограниченного доступа, а также со сведениями, составляющими государственную тайну, адвокат, который участвует в данном парламентском расследовании и не имеет соответствующего допуска к указанным сведениям, должен давать подписку об их неразглашении.

Продолжая исследование групп субъектов парламентского расследования, рассмотрим более подробно категорию «иные субъекты парламентского расследования». Надо отметить, что отличительной особенностью данной группы субъектов является то, что эта единственная группа субъектов, которые «корыстно» не заинтересованы в результате парламентского расследования. Характеризуя указанную группу субъектов, необходимо отметить, что полноценное парламентское расследование не может быть проведено без лиц, которые обладают специальными познаниями (эксперт, специалист) либо обладают информацией, которая может способствовать его проведению (свидетель). Закон в отдельных статьях называет перечисленных выше субъектов, однако не устанавливает ни понятия, ни правового процессуального положения этих лиц. Более того, в законе никак не отражены такие субъекты как: переводчик и понятой, без участия которых парламентское расследование не может быть эффективным.

По нашему мнению, в связи с тем, что итогом парламентского расследования могут стать достаточно конкретные неблагоприятные последствия, например, предложения об освобождении от должности должностных лиц (в результате которых должностные лица были отстранены от должности), в законе должны быть закреплены положения, устанавливающие понятия и процессуальный статус указанной группы субъектов.

Свидетель (очевидец) – лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства о событиях, которые послужили основанием для возбуждения парламентского расследования и могут способствовать его проведению, и которое вызвано парламентской комиссией для дачи объяснений.

На наш взгляд, с целью обеспечения принципа объективности, в законе должно быть закреплено правило, в соответствии с которым лицо, вызываемое в качестве свидетеля, должно вызываться только членами парламентской комиссии. При этом не все лица, обладающие сведениями, которые относятся к предмету парламентского расследования, могут быть допрошены в качестве свидетеля. Поэтому законодательно должен быть установлен перечень лиц, которые не должны приглашаться для дачи объяснений. Это в частности, сам член парламентской комиссии, адвокат – об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с оказанием юридической помощи; священнослужитель – об обстоятельствах, ставших известными ему из исповеди.

Среди лиц, обладающих специальными познаниями, особое положение занимает эксперт. Следует отметить, что закон не устанавливает статуса эксперта. Вместе с тем задачей экспертной деятельности в рамках парламентского расследования, на наш взгляд, является оказание содействия парламентариям, изучающим и анализирующим материалы, полученные на их запросы, в установлении обстоятельств, подлежащих выяснению и систематизации по конкретному делу, посредством разрешения вопросов, требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла.

Представляется, что правовой статус экспертов, привлекаемых к парламентскому расследованию, необходимо установить в отдельной статье.

Под **экспертом** понимается лицо, привлекаемое к участию в парламентском расследовании для дачи объяснений по вопросам, требующим привлечения для этого специальных знаний в области науки, техники, искусства, ремесла.

В качестве эксперта может быть привлечено любое компетентное в определённой сфере знаний лицо, не заинтересованное в исходе дела. Для выполнения этого условия в законе обязательно должны быть установлены гарантии объективности – случаи замены эксперта. В частности, это следующие случаи: 1) если эксперт находится в служебной либо иной зависимости от сторон парламентского расследования и их представителей; 2) если эксперт является участником расследуемого парламентской комиссией события; 3) если эксперт является близким родственником или родственником любого из участников парламентского расследования; 4) если обнаруживается некомпетентность эксперта.

Кроме того, представляется необходимым не устанавливать закрытый перечень оснований и случаев, по которым эксперты не могут участвовать в парламентском расследовании. В частности, необходимо в законе установить положение следующего содержания «в случаях, если имеются иные обстоятельства, дающие основание полагать, что он лично, прямо или косвенно, заинтересован в исходе парламентского расследования». При наличии указанных обстоятельств лицо, приглашенное для дачи объяснений в качестве эксперта, должно заявить об этом члену парламентской комиссии либо устраниваться от дачи показаний в данном парламентском расследовании, что должно быть разъяснено ему членом парламентской комиссии.

Не менее важным субъектом парламентского расследования является **специалист**, под которым понимается лицо, обладающее специальными знаниями, привлекаемое к участию в парламентском расследовании для содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского

расследования, а также для разъяснения членам комиссии вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию.

Специалист, как и эксперт – это любое компетентное в определённой сфере знаний лицо, не заинтересованное в исходе дела. Поэтому до приглашения его для дачи объяснений по расследуемым фактам и обстоятельствам, члены парламентской комиссии должны не только удостовериться в его компетенции, но и выяснить его отношение к участнику расследуемого события. Таким образом, в законе, в отношении к специалисту, как и к эксперту должны быть установлены гарантии его объективности – основания, по которым он не может давать объяснения по расследуемым парламентской комиссией фактам и обстоятельствам.

На практике может возникнуть ситуация, когда на заседание парламентской комиссии для дачи объяснений могут приглашаться лица, которые не владеют русским языком. В связи с этим возникает необходимость в **переводчике**, под которым понимается лицо, привлекаемое к участию в парламентском расследовании в необходимых для парламентского расследования случаях и свободно владеющее языком, знание которого необходимо для перевода.

Между тем закон не предусматривает участие этого субъекта в парламентском расследовании, что, с нашей точки зрения, может не самым лучшим образом сказаться на его эффективности.

Участие в парламентском расследовании переводчика, на наш взгляд, позволило бы в большей степени гарантировать, установленное Конституцией Российской Федерации право на пользование родным языком, а также реализацию процессуальных прав участников парламентского расследования, поэтому исключать необходимость участия в нём переводчика было бы необоснованным. При этом, однако, так же как и в вышеперечисленных случаях, должны быть установлены компетентность и отсутствие заинтересованности переводчика в исходе парламентского расследования.

Представляется, что правила, регулирующие процессуальное положение переводчика, необходимо распространить и на лицо, владеющее навыками сурдоперевода, приглашённого к участию в парламентском расследовании.

Характеризуя статус субъектов парламентского расследования, теоретически можно представить себе ситуацию, что в политических корыстных целях «парламентский следователь» при выезде на место расследуемого комиссией события и производстве определённого следственного действия может сделать ситуацию необъективной. В связи с этим, на наш взгляд, представляется перспективным привлечение к участию в парламентском расследовании такого субъекта, как **понятой**, которого можно определить как не заинтересованное в исходе парламентского

расследования лицо, привлекаемое членом парламентской комиссии для удостоверения факта производства, содержания, хода и результатов следственного действия.

При этом целесообразно закрепить, кто не должен и не может быть понятым. Это, например: 1) несовершеннолетние; 2) «стороны» парламентского расследования, их близкие родственники и родственники, а также лица, которые находятся в какой-либо зависимости от сторон парламентского расследования и их представителей.

Вопрос о субъектах парламентского расследования тесно связан с вопросом о его **юридическом содержании в узком смысле**. Речь идёт о совокупности прав, обязанностей и ответственности участников парламентского расследования. Рассмотрим юридическое содержание применительно к каждой группе субъектов парламентского расследования.

Подходя к рассмотрению правового содержания субъекта, полномочного проводить парламентские расследования – парламентской комиссии, следует отметить, что его нормативное правовое регулирование соответствует перечисленным выше общемировым тенденциям, касающимся регулирования общего статуса комиссии. Закон устанавливает достаточно большой перечень прав комиссии¹⁴⁹. Однако, на наш взгляд, с целью повышения эффективности парламентских расследований представляется целесообразным учесть опыт законодательства зарубежных государств, касающийся *полномочий следственной комиссии. В частности, необходимо наделить следственную комиссию следующими полномочиями: обращаться к населению с помощью средств массовой информации и просить их о помощи по расследуемому вопросу; по согласованию с соответствующими органами давать органам исполнительной власти и их должностным лицам обязательные для них поручения; по согласованию с соответствующими ведомствами привлекать к проведению расследования и исполнению своих поручений работников правоохранительных и налоговых органов, органов финансового контроля, органов ФСБ России и иных органов государственной власти; вносить Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации предложения относительно решения вопросов, связанных с парламентским расследованием.*

Отечественное законодательство также предусмотрело возможность образования специальных групп по расследованию, наделяемых только теми полномочиями, которые им предоставляет данная комиссия¹⁵⁰. При этом в действующем законе особо выделено положение о том, что полно-

¹⁴⁹ См. статью 20 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 1, статья 7.

¹⁵⁰ См. статью 21 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 1, статья 7.

мочия членов рабочих групп при выполнении ими поручений комиссии осуществляются в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральным законом «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Представляется, что данная норма направлена на установление чётких пределов полномочий, которыми должна обладать рабочая группа, и недопущение применения мер, которые не входят в компетенцию ни парламентария, ни члена парламентской комиссии.

По результатам своей деятельности рабочая группа составляет доклад, который рассматривается на заседаниях комиссии, к которому прилагаются копии документов, протоколы опросов должностных лиц и граждан, а также иные материалы, полученные рабочими группами.

Надо отметить, что отечественный законодатель установил в отдельной статье права и обязанности членов комиссии¹⁵¹. При этом есть основания полагать, что императивная норма об обязательном личном присутствии парламентария на заседаниях комиссии в том виде, в котором она существует в законе может плохо реализовываться на практике, поскольку служебные обязанности, вытекающие из статуса парламентариев, могут стать объективной причиной их отсутствия на заседании комиссии (например, служебные командировки). В связи с этим *представляется целесообразным законодательно установить право членов комиссии «в случае служебной необходимости передоверить голоса другому члену комиссии при принятии решения»*¹⁵². Вместе с тем в литературе существует и другое мнение. В частности, по мнению С. Н. Шевердяева, «передоверить голос в оценке далеко не самых простых обстоятельств, вызвавших парламентское расследование, было бы неверно. К тому же комиссия формируется на основе фракционного равенства, а не пропорции, поэтому в её состав может попасть по одному члену от разных фракций»¹⁵³. Кроме того, по мнению автора, передоверие голоса депутата члену Совета Федерации является крайне сомнительным. На наш взгляд, данное возражение не вполне обосновано. Анализ исторического опыта

¹⁵¹ См. статью 22 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 1, статья 7.

¹⁵² Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. С. Н. Бабурина // Электронная ИПС «Консультант Плюс».

¹⁵³ Шевердяев С. Н. Вопросы совершенствования положений Федерального закона о парламентском расследовании // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 14. С. 7–14.

показывает, что численность комиссии, как правило, колеблется от 10 до 20 человек (создание комиссии из 5–6 человек не имеет смысла). Сложно себе представить российскую нижнюю палату, насчитывающую хотя бы 8 фракций. Кроме того, парламентарий может передоверить голос с определённой позицией, и не имеет значения депутату или члену Совета Федерации, особенно в условиях партийной дисциплины.

Более того, на наш взгляд, представляется необходимым, *дополнить законодательно установленный перечень обязанностей членов комиссии следующими: руководствоваться Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, другими правовыми актам; хранить тайну данных или сведений, о которых они узнали при проведении расследования, если такие данные или сведения составляют государственную, коммерческую, банковскую, служебную или иную охраняемую законом тайну; не использовать полученные в ходе расследования данные или сведения для личной пользы либо для пользы других лиц.*

При этом члены временной комиссии за нарушение возложенных на них обязанностей или за превышение или злоупотребление предоставленных им полномочий должны подлежать ответственности в установленном законодательством порядке.

Что касается прав членов парламентской комиссии, то с нашей точки зрения, с целью повышения действенности института парламентских расследований их перечень можно было бы дополнить следующим: беспрепятственно посещать государственные, муниципальные органы и организации и получать в этих органах документы и иную информацию, связанную с расследуемым событием. *Следует согласиться с мнением К. В. Суркова, что данный ключевой субъект парламентского расследования должен обладать «правом проводить исследования предметов и документов и привлекать к их проведению специалистов по согласованию с руководителями государственных и негосударственных учреждений, предприятий и организаций. Ему должна быть на законодательном уровне предоставлена возможность давать должностным лицам обязательные для них поручения о проведении проверочных действий и требовать от правоохранительных органов содействия при осуществлении процедур парламентского расследования. Он должен иметь право рассматривать ходатайства, просьбы и жалобы лиц, участвующих в парламентском расследовании, а также исходящие от других лиц заявления и просьбы в связи с производством парламентского расследования»¹⁵⁴.*

Представляется, что указанные дополнения позволят повысить статус парламентской комиссии, а соответственно эффективность самого института парламентских расследований.

¹⁵⁴ Сурков К. В. Стороны парламентского расследования // Финансовый контроль, 2005, № 10. С. 28.

Рассмотрим правовое положение субъектов, чья деятельность является объектом парламентского расследования и есть основания полагать, что именно она послужила поводом для его проведения. Закон в достаточно полном объёме предусмотрел права, обязанности и ответственность указанной группы субъектов.

Так, должностные лица обязаны по запросу комиссии или рабочей группы в течение 15 дней предоставить необходимую (необходимые) для проведения парламентского расследования информацию (документы, материалы). При этом закон устанавливает гарантию закреплённого в статье 24 Конституции Российской Федерации положения, в соответствии с которым сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. В частности, закон устанавливает, что предоставление комиссии или рабочей группе сведений о частной жизни граждан допускается только с их согласия.

В этой связи в литературе поднимается интересная проблема, касающаяся предоставления должностными лицами информации парламентской комиссии. Так, С. Н. Швердяев пишет, что предоставление должностными лицами информации «осложняется устоями традиционной бюрократической культуры, ведь каждое должностное лицо имеет более высокопоставленного начальника, от которого зависят его дальнейшая карьера и зарплата»¹⁵⁵. Следует согласиться с мнением автора, что этот вопрос возникал в практике зарубежных государств неоднократно и уже довольно давно. Автор совершенно справедливо приводит мнение М. Амеллера, который пишет: «В какой мере правительство может отказывать таким служащим не отвечать на вопросы, поставленные им парламентскими комиссиями? Эта проблема решена в немногих странах. Только в Японии этот вопрос урегулирован законодательным путём. В результате, если государственный служащий отказывается отвечать на вопросы комиссии, причины такого отказа обязано объяснить парламенту министерство, в ведении которого он находится. Парламент может даже, если сочтёт необходимым, потребовать от кабинета подтверждения того, что выступление данного должностного лица перед комиссией нанесёт ущерб государственным интересам. Если в течение 10 дней кабинет не даст ответа, свидетель считается свободным от обязанности хранить профессиональную тайну и должен дать показания».

«Иными словами, общая отговорка государственного служащего о том, что раскрытие данной информации может нанести, например,

¹⁵⁵ Швердяев С. Н. Вопросы совершенствования положений Федерального Закона о парламентском расследовании; См. также: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира: Новое и пересмотренное издание, подготовленное д-ром М. Амеллером: Пер. с англ. / Под ред. З. И. Луковникова; Вступ. ст.: В. В. Евгеньев, Ф. И. Калинычев. М.: Прогресс, 1967. С. 480.

ущерб национальной безопасности, в данном случае не работает. Такую угрозу нужно доказать, более того, если угроза доказана, парламентская комиссия имеет возможность провести закрытое слушание, дабы предотвратить утечку такой информации, но выполнить до конца свою расследовательскую функцию»¹⁵⁶. Представляется обоснованной также позиция С. Н. Шевердяева о том, что если отказ от дачи объяснений государственным служащим связан с соблюдением служебных инструкций или распоряжения министра, то целесообразно ставить вопрос не о личной ответственности данного служащего, а о политической ответственности министра и правительства в целом.

К обязанностям должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании, закон относит обязанности 1) прибыть на заседание комиссии и 2) дать все необходимые объяснения и правдиво ответить на вопросы, поставленные комиссией или рабочей группой.

Для более эффективного обеспечения выполнения указанных обязанностей закон установил специальные меры, выражающиеся в установлении административной или уголовной ответственности, предусмотренной действующим законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, анализ указанной нормы, позволяет сделать вывод о том, что закон в недостаточном объеме обеспечивает гарантию реализации указанных мер. В частности, нуждается в правовом обеспечении часть 3 статьи 23 закона, предусматривающая уголовную ответственность должностных лиц за отказ от дачи объяснений, за дачу заведомо ложных ответов на вопросы, поставленные комиссией или рабочей группой, либо за неявку на заседание комиссии или рабочей группы, поскольку Уголовный кодекс Российской Федерации в статье 287, не предусматривает ответственность за вышеуказанные составы. В этой связи, представляется необходимым *внести дополнения в статью 287 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие ответственность за вышеуказанные составы.*

Кроме того, в названной статье закона определены обязанности не только должностных лиц, но и граждан, привлечённых к участию в парламентском расследовании. Однако если обязанность должностных лиц давать правдивые показания подкреплена уголовной ответственностью по статье 287 Уголовного кодекса Российской Федерации, то гражданин (в том числе бывший на момент совершения событий, расследуемых комиссией, должностным лицом) не будет нести никакой ответственности в случае дачи ложных объяснений комиссии. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо предусмотреть соответствующие изменения в Уголовном кодексе Российской Федерации, а в самом законе предусмотреть норму, в соответствии с которой уголовная ответственность будет рас-

¹⁵⁶ Шевердяев С. Н. Там же. С. 9.

пространяться и на граждан, которые в период расследуемого события являлись должностными лицами.

Кроме того, на наш взгляд, в законе следовало бы предусмотреть и организационные меры, обеспечивающие получение парламентской комиссией в ходе расследования истребуемых ею материалов и документов. В частности, *в законе можно было бы установить аналогичную с литовским законом норму, в соответствии с которой при отказе определённых должностных лиц представить комиссии необходимые документы, материалы она вправе привлечь сотрудников правоохранительных органов и изъять их, за исключением случаев, установленных законом. В этом случае лица, изымающие документы, материалы, составляют акт (протокол) об их изъятии и оставляют копии документов, материалов. При отсутствии возможности оставить копии в протокол заносятся все реквизиты изъятых документов, материалов.*

Для более эффективного проведения парламентских расследований закон установил право комиссии в случае невыполнения обязанностей направить в орган или должностному лицу, уполномоченному принять соответствующее решение, требование об освобождении от замещаемой должности «провинившегося» должностного лица.

Однако, как и большинство других мер, установленных в законе, для этой меры также нужны организационные и правовые гарантии. В частности, не совсем понятно, обязано ли должностное лицо в случаях, предусмотренных законом, принимать данное решение? В законе о такой обязанности ничего не говорится. Отсюда следует вывод, что требование комиссии об освобождении должностного лица от замещаемой должности носит рекомендательный характер и соответственно может оставаться органами государственной власти без внимания. В этой связи необходимо законодательно установить обязанность соответствующего должностного лица, в течение 15 дней принять указанное решение, а в случае невозможности принять такое решение незамедлительно направить в комиссию мотивированный ответ. При этом с целью повышения действенности данной нормы представляется необходимым предусмотреть в действующем законодательстве *ответственность за невыполнение требований парламентской комиссии. В частности, ответственность могла бы налагаться в случаях непредоставления должностными лицами мотивированного ответа комиссии либо за отказ (либо уклонение) от предоставления такого ответа комиссии, либо в случае предоставления комиссии заведомо неполной либо заведомо ложной информации, содержащейся в ответе.*

Закон в отдельной статье предусмотрел права должностных лиц и граждан, привлечённых к участию в парламентском расследовании. Так, должностное лицо или гражданин, привлечённые к участию в пар-

ламентском расследовании, вправе: пользоваться услугами адвоката; вести необходимые записи; знакомиться с протоколом опроса; ходатайствовать о внесении изменений в протокол опроса; ходатайствовать о привлечении к участию в парламентском расследовании других лиц. Надо отметить, что, определяя полномочия указанных субъектов, отечественный законодатель учитывал международно-правовые стандарты, касающиеся следственной функции. Речь идёт о том, что лица, представляющие комиссии разъяснения, не могут принуждаться к их даче против себя самих и своих близких родственников (супруга, супруги, родителей, детей, усыновителей, усыновлённых, родных братьев и родных сестёр, дедушек, бабушек, внуков).

Вместе с тем представляется, что эти субъекты должны иметь право участвовать в заседаниях временной комиссии, на которых проводится заслушивание показаний свидетелей, очевидцев событий, заключений экспертов. Кроме того, эти субъекты должны уведомляться временной комиссией о принятии решений, затрагивающих их права и интересы, а также получать копии решений временной комиссии и возражать против действий временной комиссии и требовать внесения его возражений в протоколы, составляемые по результатам процедур парламентского расследования.

Подходя к рассмотрению правового процессуального положения иных субъектов парламентского расследования, следует отметить, что в связи с тем, что оно законодательно не установлено, представляется важным разработать его общую концепцию.

Рассмотрим правовое положение эксперта и специалиста. Следует отметить, что правовое положение указанных субъектов является схожим. В связи с этим представляется, что данные субъекты должны быть наделены следующими правами в процессе проведения парламентского расследования: 1) знакомиться с материалами парламентского расследования, относящимися к предмету экспертизы тех фактов и обстоятельств, по которым он будет давать объяснение; 2) ходатайствовать о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения (объяснений), либо привлечении к производству экспертизы других экспертов (для эксперта); 3) участвовать с разрешения члена парламентской комиссии в процессуальных действиях и задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы; 4) давать заключение (объяснение) в пределах своей компетенции, в том числе по поставленным вопросам, но имеющим отношение к предмету экспертного исследования (для эксперта); 5) отказаться от дачи заключения (объяснений) по вопросам, выходящим за пределы специальных знаний, а также в случаях, если представленные ему материалы недостаточны для дачи заключения (объяснений). Отказ от дачи заключения (объяснений) должен быть заявлен экспертом в письменном виде с изложением мотивов отказа; 6) приносить сопред-

седателям парламентской комиссии жалобы на действия членов парламентской комиссии, ограничивающие его права.

При этом эксперт и специалист не должны: 1) без ведома членов парламентской комиссии вести переговоры с участниками расследуемого парламентской комиссией события по вопросам, связанным с производством экспертного исследования (для эксперта); 2) самостоятельно собирать материалы для экспертного исследования (для эксперта); 3) давать заведомо ложное заключение (объяснение) (для эксперта); 4) разглашать до окончания парламентского расследования информацию о ходе парламентского расследования, ставшую известной ему в связи с его участием в нём в качестве эксперта, если он был об этом заранее предупрежден членами парламентской комиссии; 5) разглашать информацию ограниченного доступа, ставшую ему известной в связи с его участием в парламентском расследовании в качестве эксперта, специалиста, если он был об этом заранее предупреждён членами парламентской комиссии; 6) уклоняться от явки по вызову парламентской комиссии.

Что касается правового положения переводчика, понятого и свидетеля, то представляется, что они должны обладать аналогичными правами с учётом особенностей, вытекающих из их процессуального статуса и функций.

Следующими ключевыми элементами содержания парламентского расследования являются **объект и предмет парламентского расследования**.

Вопрос об указанных элементах уже рассматривался в главе первой настоящего исследования, здесь же отметим, что они тесно связаны между собой, но не тождественны. Как правило, объектом парламентского расследования является деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, а также лиц, которые так или иначе задействованы в расследуемом комиссией событии, предметом же являются различные факты и обстоятельства, события, имеющие большой общественный резонанс.

Анализ закона позволяет сделать вывод, что закон чётко не разделяет понятия «объект» и «предмет». Вывод о том, что является объектом парламентского расследования можно сделать, исходя из смысла части 2 статьи 2 закона. В соответствии с названной статьёй под контроль Федерального Собрания Российской Федерации в процессуальном смысле (то есть объектом парламентского расследования является) подпадают – деятельность Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

Следует также отметить, что, исходя из смысла статьи 4 закона, посвящённой предмету парламентского расследования, можно сделать вывод о той части объекта парламентского расследования, в отношении которой парламентское расследование не проводится, хотя сам объект парламентского расследования в данной статье не установлен. Это, в частности, деятельность Президента Российской Федерации; деятельность суда по осуществлению правосудия; деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Представляется, что названные исключения являются вполне обоснованными. Однако в юридической литературе существует мнение о необоснованности запрета на проведение парламентского расследования деятельности Президента Российской Федерации. Так, А. Г. Муляев считает, что подобный запрет не соответствует главной цели создания института парламентского расследования – формированию более сбалансированной системы сдержек и противовесов. Кроме того, автор ссылается на статью 93 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой Государственная Дума вправе выдвинуть обвинение против Президента Российской Федерации и инициировать отрешение его от должности. «То есть, согласно Конституции Российской Федерации, – пишет А. Г. Муляев, – деятельность главы государства находится в сфере парламентского контроля и было бы вполне логично и оправданно, если бы парламентское расследование предшествовало выдвиганию обвинения и, в дальнейшем, рассмотрению вопроса об импичменте Президента».¹⁵⁷

Представляется, однако, что данные аргументы не вполне обоснованы по следующим причинам. Во-первых, отрешение Президента Российской Федерации от должности является достаточно сложной процедурой, в которой задействована помимо законодательной власти (причём в особом порядке парламентского следствия) ещё и судебная власть. Поэтому утверждать, что деятельность главы государства находится в сфере только парламентского контроля, не вполне обосновано. Во-вторых, если говорить о парламентском расследовании как инструменте, направленном на отрешение Президента Российской Федерации от должности, то нельзя не отметить, что в Конституции Российской Федерации предусмотрен иной порядок отрешения его от должности, и парламентское расследование в том виде, в котором оно предусмотрено в настоящем законе, не является обязательной предпосылкой данного механизма. На наш взгляд, представляется возможным конкретизировать указанную норму, устано-

¹⁵⁷ Муляев А. Г. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в Российской Федерации // Представительная власть, 21 век. 2007. № 2 (75). С. 73; Об этом см. также: Авакян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.

вив правило следующего содержания: «Особый порядок парламентского расследования деятельности Президента Российской Федерации установлен в Конституции Российской Федерации».

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод, что по аналогии с соответствующим федеральным законодательством в своём большинстве они включают в себя положения, связанные с запретом на осуществление парламентского расследования в отношении глав субъектов Российской Федерации. Как правило, это касается законов субъектов Российской Федерации, принятых после вступления в силу закона о парламентском расследовании на федеральном уровне. Например, в соответствии со статьёй Закона Чеченской Республики от 20 мая 2007 г. № 25-РЗ «О парламентском расследовании Парламента Чеченской Республики» из предмета парламентского расследования наряду с деятельностью суда по осуществлению правосудия, органов дознания и предварительного следствия изъята деятельность Президента Чечни. Подобные ограничения также содержатся в законах Брянской области¹⁵⁸, Карачаево-Черкесской Республики¹⁵⁹, Еврейской автономной области¹⁶⁰, Пермского края¹⁶¹, Воронежской области¹⁶² и других.

Вместе с тем необходимо отметить, что ряд законов субъектов Российской Федерации, принятых после вступления в силу Закона о парламентском расследовании, подобных ограничений не содержат. В качестве примера можно привести Иркутскую область¹⁶³, Корякский автономный округ¹⁶⁴, Томскую область¹⁶⁵.

Что касается законов субъектов Российской Федерации, принятых до вступления в силу Федерального закона «О парламентском рассле-

¹⁵⁸ См. статью 3 Закона Брянской области от 11 октября 2006 г. № 88-З «О депутатском расследовании» // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁵⁹ См. пункт 2 статьи 4 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 8 декабря 2006 г. № 100-РЗ «О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики» // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶⁰ См. пункт 2 статьи 4 Закона Еврейской автономной области от 20 июля 2007 г. № 194-ОЗ «О депутатском расследовании» // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶¹ См. пункт 2 статьи 4 Закона Пермского края от 8 октября 2007 г. № 125-ПК «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края» // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶² См. пункт 1 статьи 3 Закона Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 173-ОЗ «О депутатском расследовании» // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶³ См.: Закон Иркутской области от 12 января 2006 г. № 1-оз «О депутатской проверке Иркутской области» // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶⁴ См. Закон Корякского автономного округа от 29 мая 2006 г. № 172-оз «О депутатском расследовании Корякского автономного округа» // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶⁵ См. Закон Томской области от 12 марта 2008 г. № 26-ОЗ «О депутатском расследовании в Томской области».

довании Федерального Собрания Российской Федерации», то в своём большинстве они не содержат подобных ограничений (Калининградская область¹⁶⁶, Московская область¹⁶⁷, Республика Саха (Якутия)¹⁶⁸).

Есть основания полагать, что исключение из предмета парламентского расследования деятельности глав субъектов Российской Федерации в ряде законов субъектов Российской Федерации основано на аналогии статуса последнего на уровне субъекта Российской Федерации со статусом Президента Российской Федерации на федеральном уровне. Вместе с тем, на наш взгляд, подобная аналогия представляется не совсем уместной, прежде всего потому, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в статье 17 установлено, что глава субъекта Российской Федерации (в отличие от Президента Российской Федерации) является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, из чего следует, что его деятельность как раз должна являться предметом парламентского расследования, поскольку он не может считаться находящимся вне системы разделения властей.

Что касается деятельности суда по осуществлению правосудия и деятельности органов дознания и органов предварительного следствия, то данные исключения также являются обоснованными. В частности, цели и задачи правоохранительных органов и парламентской комиссии коренным образом отличаются друг от друга. «Задачей уголовно-процессуального законодательства является раскрытие преступлений, изобличение преступных элементов и обеспечение правильного и справедливого применения закона, чтобы наказание было применено только к виновным. А цели парламентского расследования должны быть значительно шире – выяснить причины, приведшие к тому или иному событию, определить основные направления деятельности по предотвращению негативных последствий или их ликвидации органами государственной власти»¹⁶⁹.

¹⁶⁶ См. Закон Калининградской области от 23 мая 2002 года «О депутатских расследованиях в Калининградской области» (в ред. Законов Калининградской области от 19.06.2003 № 277; от 29.11.2005 № 696) // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶⁷ См. Закон Московской области от 4 ноября 2004 года № 136/2004-ОЗ «О депутатских расследованиях в Московской области» (в ред. Закона МО от 14.12.2005 № 261/2005-ОЗ) // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶⁸ Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС (Якутия) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-III «О положении о депутатском расследовании (в ред. постановлений Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС (Якутия) от 30.05.2006 ГС № 1679-III, от 19.06.2008 ГС № 120-IV) // СПС «Консультант Плюс: Регион».

¹⁶⁹ Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. д.ю.н., проф. С. Н. Бабурина.

Более того, в соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» парламентарии не имеют права вмешиваться в деятельность указанных органов. И это является вполне обоснованным, поскольку вмешательство видного государственного деятеля в работу судебных и следственных органов может нанести вред сбалансированности интересов личности, общества и государства. Однако следует заметить, что в законе установлены ограничения предмета парламентского расследования деятельности суда только по осуществлению правосудия, а не вообще всей деятельности суда, поэтому, например, представляется, что коррупция в сфере судебной власти да и в правоохранительной системе должна подлежать парламентскому расследованию.

Не менее важным элементом содержания парламентского расследования является его **предмет**. Если обратиться к статье 4 действующего закона, то нельзя не заметить, что он в достаточно полной мере воспринял общемировые стандарты, касающиеся формулировки и содержания предмета парламентского расследования. В частности, предметом парламентского расследования являются: 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При этом крайне важной является норма, согласно которой предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления. Что является вполне обоснованным, поскольку установление виновности лица входит в исключительную компетенцию суда, а соответственно парламентарии не обладают статусом судей и их правосубъектностью при вынесении приговоров.

Следует согласиться с Малумовым А. Ю., что «официальное признание российским законодателем презумпции невиновности в ходе парламентского расследования и ее провозглашение на высшем законодательном уровне – в федеральном законе – демонстрирует демократичность отечественного гражданского общества и принцип гуманизма по отношению к виновным лицам и предостерегает парламентариев от преждевременного признания или даже констатации виновности определенного лица или группы лиц. В первую очередь данная норма адресована не самим виновным субъектам, а членам совместной парламентской комиссии, во избежание превышения ими своих должностных полномочий. Это даёт довольно ясное представление о том, что

презумпция невинности присуща Закону о парламентском расследовании, что только усиливает защиту личности, охрану прав человека и гражданина»¹⁷⁰.

Вместе с тем, по меньшей мере, спорным с нашей точки зрения является мнение автора о том, что по результатам парламентского расследования суд может решить, виновен субъект или невиновен, на основании всей полноты информации, содержащейся в отчете комиссии. В частности, если в отношении обстоятельств, установленных судом, закон четко устанавливает, что они обязательны для парламентской комиссии и не могут быть изменены, дополнены или изложены в иной трактовке, то в отношении обстоятельств, установленных комиссией, закон ничего не устанавливает и из его норм не вполне понятно, можно ли использовать в процессе осуществления предварительного расследования, судебного следствия материалы, полученные парламентской комиссией. Если да, то, какие конкретно (только итоговый протокол парламентской комиссии или же могут быть использованы любые материалы). Представляется, что данные вопросы должны получить законодательное решение.

Характеризуя предмет современного парламентского расследования, надо заметить, что, по мнению некоторых ученых-юристов, Закон № 196-ФЗ обоснованно называть «Об отмене парламентских расследований». Почему? Рассмотрим названную проблему подробнее.

Анализ вышеуказанного перечня фактов и обстоятельств, являющихся предметом парламентского расследования, позволяет сделать вывод о том, что к обстоятельствам, по которым закон может реально работать, фактически можно отнести только отдельные факты и обстоятельства возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, а также факты и обстоятельства, связанные с их негативными последствиями. В частности, на наш взгляд, норма, предусматривающая проведение парламентского расследования фактов грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в том виде, как она установлена в настоящее время в Законе, скорее всего не будет действовать, поскольку является предельно общей и оценочной. В частности, согласно части 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией. При этом согласно части 1 статьи 55 Конституции, перечисление в ней

¹⁷⁰ Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. д.ю.н., проф. С. Н. Бабурина.

основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В литературе предлагается в статье 4 внести изменения, предусматривающие парламентское расследование «обстоятельств, связанных с террористическими актами, повлёкшими гибель людей»¹⁷¹. Полагаем, что данное предложение могло бы получить реализацию, однако в качестве самостоятельного пункта, поскольку замена рассматриваемой нормы на подобную формулировку сужает объём предмета парламентского расследования. На наш взгляд, представляется целесообразным изложить указанную норму в соответствующей редакции: *«факты грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина»*.

Кроме того, на наш взгляд, избыточным и затрудняющим практическое применение рассматриваемой нормы представляется оценочное понятие грубого и массового нарушения прав и свобод человека и гражданина. В частности, не совсем понятно, что понимается под грубыми или массовыми нарушениями прав и свобод человека и гражданина. Кто должен определять степень грубости (тяжести) этого нарушения, и при каком количестве нарушений прав можно рассматривать его как массовое. Представляется, что под грубым нарушением прав человека и гражданина понимается *прямое нарушение прав человека и гражданина с применением физического насилия или морального страдания, выражающее явное неуважение к человеку, либо полное их игнорирование и несоблюдение*. На наш взгляд, грубое нарушение прав может иметь две формы: активную (когда идёт прямое нарушение прав человека сопряжённое с применением физического или морального насилия, выражающее явное неуважение к человеку) и пассивную (когда права прямо не нарушаются, но и не соблюдаются, то есть происходит полное их игнорирование). *Под массовым нарушением прав, на наш взгляд, понимается произошедшее в определённой ситуации нарушение прав значительного количества людей, проживающих на определённой территории, повлёкшее для них неблагоприятные последствия и имеющее большой общественный резонанс*.

Кроме того, в указанной статье содержится запрет на проведение парламентского расследования в случае принятия судом к производству дела, касающегося фактов и обстоятельств, являющихся предметом парламентского расследования и определённых: 1) содержанием обвинительного заключения или обвинительного акта; 2) содержанием заявления о совершении преступления по уголовному делу частного обвинения, в том числе о событии преступления; 3) предметом иска или заявления; 4) содержанием протокола (постановления прокурора) об администра-

¹⁷¹ Щедрин Н. В. Основания и пределы антитеррористических мер безопасности // Право и политика. 2006. № 11.

тивном правонарушении и ограниченных объёмом собственно состава административного правонарушения, в связи с которым данный протокол составлен.

Следовательно, под парламентское расследование фактически не будут подпадать факты нарушения прав и свобод, расследуемые в порядке уголовного судопроизводства, а также в случае рассмотрения соответствующих обстоятельств в порядке гражданского и административного судопроизводства.

При этом следует заметить, что любые грубые или массовые нарушения прав человека влекут за собой возбуждение уголовного дела, в рамках которого предъявляется обвинение, а впоследствии дело чаще всего направляется в суд. Кроме того, совершённые нарушения нередко становятся предметом для обжалования действий или бездействий должностных лиц или органов власти в судебном порядке.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что большая часть значимых фактов нарушений прав и свобод человека не станут предметом парламентского расследования, а если и станут, то при возбуждении соответствующего дела и передаче его в суд парламентское расследование будет завершено. Более того, «на практике по одним и тем же событиям будет трудно отграничить обстоятельства, расследуемые в порядке уголовного судопроизводства, от обстоятельств и фактов, по которым может проводиться парламентское расследование. Тем более, что закон не предусматривает механизм разрешения такой ситуации»¹⁷².

При этом, однако, закономерно возникает два вопроса: кто должен определять, пересекается ли предмет парламентского расследования и уголовного расследования и затрагиваются ли в этом случае интересы уголовного расследования? И второй: может ли парламентская комиссия после начала предварительного расследования изменить предмет парламентского расследования таким образом, чтобы он не пересекался с предметом предварительного расследования? Представляется, что в обоих случаях эти вопросы решает парламент либо, как предложение, должна создаваться совместная согласительная комиссия (включающая сотрудников правоохранительных органов и парламентариев), которая должна определиться с ответом на эти вопросы. При этом указанная процедура должна получить законодательное отражение. Однако в этом случае возникает риск необоснованного изменения предмета парламентского расследования по политическим мотивам, поэтому должны быть установлены специальные правовые сдерживающие механизмы

¹⁷² Постановление ГД ФС Российской Федерации от 21 октября 2005 г. № 2307-IV ГД «О проекте Федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании» // Собрание законодательства РФ, 2005, № 44, статья 4520.

(например, замена сопредседателей комиссии, либо, как вариант, переизбрание ее состава)¹⁷³.

Необходимо отметить, что под парламентское расследование не будут подпадать коррупционные преступления, например, в случае присвоения или растраты чиновником бюджетных средств, что является распространённым явлением на современном этапе развития России. Представляется, что этот вид преступлений можно попробовать подвести под общую норму о нарушении прав и свобод человека, но это будет, по нашему мнению, недостаточно реализуемым в практическом плане, и, кроме того, не всегда будет соответствовать критериям массовости и грубости.

Следует также отметить, что под парламентское расследование не подпадают факты и обстоятельства, произошедшие до вступления закона в силу. По этой же причине окажутся *не затронутыми такие события, как, к примеру, вызвавшие большой общественный резонанс недавние факты неуставных отношений в Российской Армии, гибели подводной лодки «Курск», событий «Норд-Оста» и многие другие.*

Хотя в литературе по этому поводу и отмечается, что в толковании этой нормы можно применять конструкцию длящегося нарушения прав и свобод человека, «которое началось до вступления в силу Закона о парламентском расследовании, а закончилось в 2006 году либо ещё не закончилось. В этом случае совместная комиссия обеих палат российского парламента сможет в полной мере воспользоваться теми правами, которые предоставлены Федеральному Собранию Российской Федерации Законом о парламентском расследовании»¹⁷⁴. Тем не менее *представляется, что названные проблемы должны получить законодательное решение.*

Следует также отметить, что в юридической литературе, посвящённой данному институту, высказываются, по меньшей мере, спорные точки зрения относительно предмета парламентского расследования. Так, Малумов А. Ю., комментируя предмет парламентского расследования,

¹⁷³ Интересно в данном случае решение, предусмотренное в профильном Законе Польши: «В случае коллизии интересов при совпадении предмета расследования парламентской комиссии и какого-либо органа публичной власти парламентская комиссия по расследованию может продолжать свою работу, предметом деятельности комиссии не может быть лишь оценка соответствия праву судебных решений. Между тем с согласия Маршала Сейма следственная комиссия может приостановить свою работу до момента завершения определённого этапа (либо производства в целом) в производстве по делу иного органа публичной власти. Более того, Закон допускает возможность приостановления работы комиссии и тогда, когда существует обоснованное предположение, что материалы, собранные в ходе разбирательства иным органом публичной власти, или его решение могли бы быть использованы для всестороннего изучения дела следственной комиссией (п. 4 статья 8)». – См. подробнее: Трещетенкова Н.Ю. О парламентском контроле в Польской Республике // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 165.

¹⁷⁴ Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Там же.

пишет: «Тематика расследования зависит от компетенции той или иной палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Например, Совет Федерации вправе расследовать факты грубого нарушения прав и свобод человека во время чрезвычайного положения или при проведении федеральных выборов, неподобающее поведение судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов, а также постоянных членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Иными словами, это отнесено Конституцией к ведению верхней палаты парламента в рамках её полномочий по проведению мероприятий и назначению людей на государственные должности. В свою очередь, Государственная Дума, утверждающая кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Счётной палаты и Председателя Центрального банка России, занимается расследованием действий данных лиц и российского омбудсмена – Уполномоченного по правам человека»¹⁷⁵.

Таким образом, по мнению данного автора, «закон о парламентском расследовании объединил возможности двух палат для инициирования и проведения совместными силами мероприятий в рамках парламентского расследования: они смогут расследовать ситуации, в которых роль определённых должностных лиц не особенно видна. Например, сенаторы могут рассмотреть вопросы о компетенции и разграничении предметов ведения между субъектами Российской Федерации и их администрациями или случаи неправомерного использования Вооружённых Сил Российской Федерации, а депутаты, в свою очередь, вправе изучать причины техногенных аварий и катастроф, повлёкших многочисленные жертвы и нанёсших значительный урон, а также причины конфликтов, имеющих общественную значимость»¹⁷⁶.

Представляется, что указанный комментарий является не вполне обоснованным, прежде всего потому, что парламентские расследования не могут проводиться одной палатой. И кроме того, закон не предусматривает какого-либо разделения предмета парламентских расследований по принципу компетенции палат.

На наш взгляд, данная точка зрения может иметь место, но только внутри комиссии, когда сопредседатели комиссии, распределяя обязанности между членами комиссии могут поручить расследовать определённый вопрос члену комиссии от соответствующей палаты, учитывая компетенцию, предоставленную ей Конституцией Российской Федерации. Однако в любом случае юридически тематика расследования не зависит от

¹⁷⁵ Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. д.ю.н., проф. С. Н. Бабурина.

¹⁷⁶ Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Там же.

компетенции той или иной палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Не менее важным элементом содержания парламентского расследования является такой элемент, как **основания возбуждения парламентского расследования**. Необходимо отметить, что законопроект 2003 года не разделял понятия «предмет» и «основания» возбуждения парламентского расследования. Так в соответствующей статье предлагалось установить различные для Совета Федерации и Государственной Думы основания возбуждения парламентского расследования. Однако действующий закон развёл понятия «предмет» и «основания» возбуждения парламентского расследования, что, по нашему мнению, является вполне обоснованным, поскольку предмет парламентского расследования – это непосредственно сама совокупность фактов и обстоятельств, подлежащих расследованию, в то время как основания возбуждения – это информация о них, которая стала известна субъектам, полномочным инициировать парламентское расследование, и на основе которой было возбуждено парламентское расследование.

Действующий закон определяет основания возбуждения парламентского расследования как события, ставшие известными членам Совета Федерации или депутатам Государственной Думы и связанные с фактами и обстоятельствами, которые относятся к предмету парламентского расследования. При этом существенное значение приобретает вопрос о способе получения указанной информации. В литературе отмечается, что необходимая информация может быть почерпнута избранныком народа из средств массовой информации, обращений граждан, а также на основании информации, поступившей члену Совета Федерации или депутатам Государственной Думы по результатам их запросов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления¹⁷⁷. Представляется, однако, что те события, факты и обстоятельства, которые становятся предметом парламентского расследования, должны иметь общероссийскую известность, поскольку, как правило, их возникновение и последствия имеют большой общественный резонанс.

Надо отметить, что в прежней редакции статьи 6 закона в качестве основания для возбуждения парламентского расследования предусматривалось «предложение Уполномоченного по правам человека Российской Федерации о создании комиссии по *расследованию фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина*», что не могло быть основанием, поскольку в пункте 1 части 1 статьи 4 закона было чётко установлено,

¹⁷⁷ Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. д.ю.н., проф. С. Н. Бабурина.

что предметом парламентского расследования являются только *факты грубого или массового* нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. В ином случае Уполномоченный по правам человека был вправе выступить только с докладом на очередном заседании Государственной Думы, что неоднократно отмечалось в работах некоторых авторов¹⁷⁸. В 2006 году указанная статья была изложена в новой редакции¹⁷⁹, в соответствии с которой Уполномоченный по правам человека получил возможность создавать парламентскую комиссию по расследованию фактов и обстоятельств, образующих предмет парламентского расследования. Однако следует отметить, что Уполномоченный по правам человека – ограниченный субъект процедуры инициирования парламентского расследования, поскольку он вправе обратиться со своим предложением только в Государственную Думу, которая решает, следует ли удовлетворить его ходатайство.

Говоря о **целях современного парламентского расследования**, следует отметить, что в отличие от советского и постсоветского периода они впервые получили отражение в действующем законодательстве.

Первоначально же попытка законодательного регулирования целей парламентского расследования была предпринята в постсоветский период в законопроекте 2003 года, о чем мы уже говорили в предыдущей главе настоящего исследования. Здесь же отметим, что *отсутствие среди целей парламентского расследования защиты основ конституционного строя, обеспечения законности, безопасности личности и государства, обороноспособности может повлечь снижение действенности института парламентских расследований. Кроме того, по нашему мнению, в пункте 3 части 1 статьи 2 закона в качестве цели парламентского расследования необходимо указать также предотвращение возникновения обстоятельств, которые могут послужить основанием для проведения парламентского расследования в дальнейшем.*

Еще одним важным элементом содержания является **срок парламентского расследования**, под которым следует понимать установленный законом определённый отрезок времени для совершения отдельных процессуальных действий, в течение которого устанавливаются факты и обстоятельства, послужившие основанием для проведения парламентского расследования. Анализ мировой практики показывает, что в боль-

¹⁷⁸ Спиридонов А. А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования и перспективы развития // Материалы ежегодной Всероссийской научно-теоретической конференции «Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России». Оренбург, 2006. С. 241–243.

¹⁷⁹ См.: Российская газета. 2006. 18 окт.; Владыкина Т. Права человека со времен Бориса и Глеба. Президент расширил права омбудсмена // Российская газета. 2006. 17.10.2006.

шинстве зарубежных стран срок парламентского расследования не превышает 12 месяцев, но есть и исключения. Так, в соответствии с частью 5 статьи 6 Ордонанса № 58-1100 от 17 ноября 1958 года и статьёй 143 (пункты 1, 2) Регламента Национального собрания Франции деятельность комиссий заканчивается с момента представления доклада, но не позднее истечения шестимесячного срока от даты принятия резолюции об учреждении комиссии (то есть 6 месяцев).

В соответствии с решением Европарламента от 1995 года срок, который отводится временному комитету по расследованию для проведения парламентского расследования, не может превышать один год в пределах срока осуществления своих полномочий Парламентом. При этом Европарламент, имея объективные причины, может продлить этот срок на 3 месяца, что должно быть обязательно опубликовано в официальном журнале.

Характеризуя срок парламентского расследования в Российской Федерации, надо сказать, что, как и цели парламентского расследования, его срок впервые получил отражение в действующем законодательстве.

Первоначально в статье 8 законопроекта 2003 года предлагалось установить, что моментом начала работы комиссии является принятие постановления соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации об образовании такой комиссии, а моментом окончания работы комиссии должен был стать момент представления ею доклада о парламентском расследовании соответствующей палате российского парламента. При этом предусматривалось, что срок парламентского расследования не может превышать трёх месяцев, а для комиссии, образованной Государственной Думой, этот срок в любом случае не может превышать срока окончания полномочий депутатов Государственной Думы данного созыва. Таким образом, как было показано, в столь короткий срок провести эффективное парламентское расследование не представляется возможным.

В действующем законе срок парламентского расследования был продлён, однако устанавливается, что в любом случае он не может превышать один год со дня создания комиссии. При этом парламентское расследование должно быть завершено до окончания срока полномочий депутатов Государственной Думы соответствующего созыва. Заметим, что закон не устанавливает возможность приостановления или продления работы комиссии, что, по нашему мнению, является не вполне обоснованным, поскольку в зависимости от сложности и специфики парламентского расследования одного года может быть недостаточно. В качестве примера может служить парламентское расследование по Беслану, которое длилось почти два с половиной года и при этом предусматривалось его продолжение. Анализ исторического отечественного опыта показывает,

что достаточно часто возникает необходимость продлить работу комиссии для проверки известных и установления новых, дополнительных фактов и обстоятельств события. Не менее частые случаи, когда требуется время для доработки отдельных положений итогового акта комиссии. В действующем законе предусматривается срок – один месяц, в течение которого палаты Федерального Собрания Российской Федерации рассматривают и утверждают итоговый доклад. Однако не совсем ясно, входит ли этот срок в общий срок парламентского расследования либо он предоставляется сверх указанного срока. Ведь если он входит в этот срок, то тогда фактическое время, в течение которого должно осуществиться парламентское расследование, будет составлять 11 месяцев. Более того, в действующем законе предусматривается возможность палат российского парламента при рассмотрении итогового доклада предложить комиссии уточнить его отдельные положения. Однако нет ни слова о том, в течение какого срока должны быть сделаны указанные уточнения. А что если предоставленного комиссией времени не хватит на его доработку? Кроме того, парламентское расследование (как и в советский и в постсоветский периоды) *напрямую зависит от политической обстановки, существующей на момент проведения расследования в стране, предмета расследования, предлагаемых следственной комиссией промежуточных либо конечных решений и рекомендаций.*

В литературе на этот счёт высказывается мнение, что для решения данной проблемы «возможно формирование новой комиссии, которая будет расследовать факты, прежде не попавшие в предмет парламентского следствия, например, по вновь открывшимся обстоятельствам или в связи с тем, что по отдельным эпизодам депутаты и сенаторы не нашли ответов при прежнем расследовании. Кроме того, в решении возможной проблемы ограниченности сроков не нужно сбрасывать со счетов тот факт, что парламент может сформировать не одну комиссию, а несколько одновременно работающих следственных комиссий, которые могут рассматривать различные эпизоды какого-либо одного системного нарушения»¹⁸⁰.

Представляется, что данное предложение не совсем обосновано, прежде всего потому, что создание нескольких комиссий по расследованию отдельных эпизодов события или новой комиссии по расследованию вновь открывшихся обстоятельств после завершения парламентского расследования не лучшим образом скажется на его эффективности. Очевидно, что работа нескольких комиссий отразится на их работе с точки зрения системности и отлаженности, о чем свидетельствует исторический отечественный опыт. Более того, в случае, если комиссия закончила свою

¹⁸⁰ Швердяев С. Н. Вопросы совершенствования Федерального закона «О Парламентском расследовании» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. (Электронный ресурс ИПС «Консультант Плюс»).

работу в одном созыве, а работу продолжила уже в новом составе другого созыва это также, скорее всего, скажется на качестве её работы.

Таким образом, как было показано, российский законодатель воспринял общую мировую тенденцию относительно срока проведения парламентского расследования. Однако, на наш взгляд, представляется целесообразным дать возможность палатам, при наличии объективных на то причин, продлевать срок парламентских расследований, но в любом случае, не более чем на 6 месяцев.

Представляется также целесообразным законодательно закрепить определение понятия срока парламентского расследования.

Характеризуя **итоговый акт парламентской комиссии**, надо сказать, что это ещё один элемент содержания парламентского расследования, который также впервые получил отражение в действующем законодательстве.

Первоначально в статье 13 законопроекта 2003 года, посвящённой результатам парламентского расследования, предлагалось установить, что итоговым актом комиссии будет доклад. Далее в статье подробным образом описывался порядок его принятия, утверждения и доработки применительно к тому, что парламентское расследование могло проводиться любой из палат парламента.

Надо отметить, что в отличие советских и постсоветских депутатских расследований, для которых были характерны различные виды итоговых актов комиссий (заключение, информация, пояснительная записка, доклад, отчёт, справка), действующий закон чётко устанавливает, что по результатам парламентского расследования готовится итоговый доклад комиссии, который направляется в палаты российского парламента. Анализ закона позволяет условно выделить в итоговом акте две части: обязательную и факультативную. Первая (обязательная часть) представляет собой часть доклада, в котором должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам. Вторая (факультативная часть) представляет собой часть в которой могут содержаться: предложения о принятии нормативных правовых актов; об освобождении от должности «провинившихся» должностных лиц и о совершенствовании деятельности органов власти.

Характеризуя доклад, необходимо обратить внимание на то, что если он не утверждён хотя бы одной из палат парламента, деятельность комиссии прекращается, и проведение каких-либо дополнительных мероприятий (например, для устранения недостатков) не предусмотрено, что не самым лучшим образом может отразиться на эффективности института, и, соответственно, собранные комиссией материалы просто пропадают. В связи с этим в целях повышения действенности института представляется целесообразным законодательно *предусмотреть процедуру урегу-*

лирования разногласий между палатами по принятию итогового доклада (например, путём создания согласительной комиссии). Кроме того, с целью обеспечения учёта мнения каждого члена комиссии (особенно не согласного с общим решением комиссии) представляется возможным предусмотреть в законе институт «особого мнения», который можно было бы применять как к промежуточным решениям комиссии, так и к её итоговому докладу. Введение данного института, безусловно, стало бы гарантией важнейшего принципа объективности парламентского расследования и сделало бы деятельность комиссии более гибкой.

Далее утверждённый палатами итоговый доклад направляется палатой, последней принявшей решение о его утверждении, Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации (причём доклад также может направляться и в иные органы власти), после чего парламентское расследование считается завершённым, и комиссия распускается.

При этом особо надо отметить, что итоговый доклад подлежит обязательному рассмотрению на заседании Правительства Российской Федерации, а также вышеуказанными субъектами в течение одного месяца со дня его получения. О принятом по нему решении палаты Федерального Собрания Российской Федерации уведомляются незамедлительно. Однако возникает вопрос, почему доклад не подлежит рассмотрению Президентом Российской Федерации. При этом также следует отметить, что факультативная часть доклада, которая содержит рекомендательные предложения, может оставаться соответствующими органами власти без какого-либо внимания, что существенно снижает эффективность парламентского расследования. В связи с этим представляется важным в случае подтверждения установленных комиссией фактов, законодательно установить обязанность соответствующих компетентных органов власти реагировать на указанные предложения, а в случае невыполнения установить ответственность, при этом наделив членов комиссии правом контроля за исполнением итогового доклада.

5. Стадии парламентского расследования в Российской Федерации

Как уже отмечалось, парламентское расследование, являясь одной из форм контроля, представляет собой также одно из направлений процессуальной деятельности. Как справедливо отмечает К. В. Сурков, «...можно вести речь о парламентском расследовании как об определённой процессуальной функции, реализуемой посредством обозначенных законодателем мер в интересах всестороннего рассмотрения, изучения обнаруженных соответствующими субъектами (органами

или гражданами) фактов, предварительная правовая оценка которых парламентом позволяет отнести их к правонарушениям, а также к данным, по которым возможна политическая ответственность соответствующих должностных лиц. При этом следует отметить, что парламентское расследование занимает особое место среди иных процессуальных функций, которые законодатель учреждает для разрешения правоохранных задач, основанием для применения которых является строго определённая категория противоправных деяний»¹⁸¹. «Формирование специальных парламентских комитетов и комиссий по расследованию деятельности правительственных органов, равно как и вопросов, представляющих особый общественный интерес, – пишет Б. К. Мецаев, – есть ни что иное, на мой взгляд, как процессуальная форма парламентского контроля»¹⁸². «Парламентское расследование, – отмечает А. П. Зрелов, – особый вид расследования, представляющий собой процесс применения специально уполномоченными органами в пределах своей компетенции ряда мер различного характера для достижения целей и задач, определённых соответствующими нормативно-правовыми актами»¹⁸³. И на самом деле «расследование» в общепринятом понимании этого слова представляет собой процесс выявления, сбора, исследования, проверки, обработки, анализа и установления фактов «окружающей действительности, событий, явлений, имеющих как негативную, так и позитивную окраску»¹⁸⁴.

В этой связи парламентское расследование, на наш взгляд, *можно рассматривать в качестве одного из направлений процессуальной деятельности – как особую разновидность процесса, представляющего собой осуществляемую в установленном законом порядке деятельность палат российского парламента по возбуждению парламентского расследования, по выявлению, сбору, исследованию, проверке, обработке, анализу и установлению фактов, обстоятельств и событий, имеющих негативные последствия для общества и государства.*

В процессуальном аспекте парламентские расследования являются одним из основных требований поддержания режима законности. Следует согласиться с К. В. Сурковым, что «процессуальная функция нуждается в подробной регламентации, поскольку она служит гарантией законности при разбирательстве тех или иных фактов, сводя к мини-

¹⁸¹ Сурков К. В. Парламентское расследование // Юридический мир, 2004, № 12. С. 64–67.

¹⁸² Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект). С. 174.

¹⁸³ Зрелов А. П. О введении института парламентского расследования в Российской Федерации / А. П. Зрелов, М. В. Краснов // Право и политика, 2003, № 10. С. 39–48.

¹⁸⁴ Зрелов А. П. Указ. соч. С. 40.

муму своеволие органов и должностных лиц, ведущих расследование, необоснованность их действий. Наличие же специального правового акта вводит любое расследование в соответствующие правовые рамки. Представляется, что не должно являться исключением в этом плане и парламентское расследование»¹⁸⁵.

Надо отметить, что в юридической литературе в мировой практике выделяются несколько тенденций законодательного регулирования процессуальной составляющей парламентского расследования. Так, К. В. Сурков выделяет три основные тенденции: а) порядок проведения соответствующих процессуальных процедур устанавливает закон, который создаёт правовую основу парламентского расследования и регулирует иные вопросы; б) порядок проведения парламентского расследования устанавливает специальный автономный закон, обеспечивающий материализацию только данного парламентского института; в) порядок проведения парламентского расследования устанавливает ряд правовых документов¹⁸⁶. Вместе с тем представляется, что подобная классификация не достаточно полная. На наш взгляд, анализ нормативных правовых актов зарубежных государств позволяет сформулировать четыре общие тенденции в части нормативного правового регулирования процессуальной составляющей парламентского расследования с выделением четырёх специализированных подтенденций (в первой и третьей тенденции):

1) «Парламентарная тенденция» – самая распространённая тенденция, когда порядок проведения парламентского расследования и соответствующих процессуальных процедур регулируется регламентами палат (Австрия, Греция) и иными специальными актами палат парламента (Швеция);

2) «Уголовно-процессуальная тенденция», когда порядок проведения парламентского расследования и соответствующих процессуальных процедур регулируется в соответствии с предписаниями уголовно-процессуального законодательства. В качестве примера можно привести Федеративную Республику Германия, в Основном законе которой закреплено, что следственные действия в рамках парламентского расследования проводятся в соответствии с предписаниями уголовно-процессуального законодательства. В Конституции Итальянской Республики установлено, что полномочия и ограничения при проведении парламентского расследования соответствующей комиссии приравниваются к судебным полномочиям и ограничениям;

3) «Специализированная тенденция», когда порядок проведения парламентского расследования и соответствующих процессуальных процедур устанавливается: специальным автономным законом, регулирую-

¹⁸⁵ Сурков К. В. Указ. Соч. С. 65.

¹⁸⁶ Сурков К. В. Указ. Соч. С. 66.

щим указанный институт в целом (Чехия, Хорватия, Польша, Россия); специальным автономным законом, регулирующим статус следственного парламентского органа (Литва, Албания);

4) «Смешанная тенденция», когда порядок проведения парламентского расследования и соответствующих процессуальных процедур устанавливается совокупностью правовых актов. Такой подход характерен для Франции, поскольку указанный институт регулируется не только Регламентом Национального Собраниа, но и Ордонансом от 17 ноября 1958 г. Однако наиболее отчётливо указанная тенденция просматривается в США, где имеются правила-процедуры Постоянного подкомитета Сената по расследованию деятельности Комитета правительственных дел, оформленные в виде Резолюции Сената № 62 от 28 февраля 1991 года. Кроме того, «одновременно парламент этой страны издаёт резолюции, которыми могут быть назначены особые независимые группы для расследования определённых событий»¹⁸⁷.

Характеризуя системно-процессуальный аспект парламентского расследования, следует отметить, что, как и всякий юридический процесс, парламентское расследование, проходит определённые этапы – стадии, в рамках которых осуществляется систематизация методов расследования (такие как опрос, вопрос, запрос и истребование документов; осмотр и изучение корреспонденции; экспертиза, аналитическое исследование таких носителей информации, как книги, документы).

Анализ мировой практики позволяет говорить о достаточно большом многообразии стадий, которые проходит парламентское расследование в различных зарубежных государствах.

Так, Е. В. Коврякова, характеризуя задачи парламентского контроля над исполнительной властью (относя их одновременно и к стадиям парламентского контроля), взяла за основу классификацию стадий парламентского контроля, данную В. Стеффани применительно к Германскому Бундстагу¹⁸⁸: 1) получение или сбор информации, необходимой для принятия ответственных решений и выработки позиций по тому или иному вопросу; 2) предварительная обработка полученной информации; 3) анализ и оценка полученной информации; 4) выработка парламентом определённой позиции по тому или иному вопросу или принятие на основе полученной информации решения, включая возможность непосредственного применения санкций.

Прежде чем рассматривать отдельные стадии парламентского расследования в Российской Федерации, представляется целесообразным дать определение их понятия.

¹⁸⁷ Сурков К. В. Указ Соч. С. 65.

¹⁸⁸ Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах. С. 19–21; Подробнее см. В. Стеффани: Steffani W. S. 1328 FF.

*Стадии парламентского расследования*¹⁸⁹ – взаимосвязанные, но относительно самостоятельные части расследования, отделённые друг от друга определёнными итоговыми решениями (документами) и характеризующиеся непосредственными задачами, органами и лицами, участвующими в нём, порядком процессуальной деятельности и характером процессуальных отношений.

Совокупность стадий, связанных между собой общими задачами, образует систему парламентского расследования.

Каждой стадии парламентского расследования свойственны: 1) непосредственные задачи, вытекающие из сущности парламентского расследования; 2) определённый круг участвующих в ней субъектов; 3) порядок (процессуальная форма) деятельности; 4) специфический характер отношений, возникающий между субъектами в процессе её проведения.

В самом общем плане в парламентском расследовании можно выделить 2 блока стадий¹⁹⁰.

1. Организационно-подготовительный блок, включающий:

а) стадию инициативы возбуждения парламентского расследования;

б) стадию возбуждения парламентского расследования;

в) стадию формирования парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, образующих предмет парламентского расследования;

2. Процессуально-следственный блок, включающий:

а) подготовительную (начальную) стадию;

б) стадию «парламентского следствия»;

в) стадию анализа и оценки полученной в процессе «парламентского следствия» информации о фактах и обстоятельствах, образующих предмет парламентского расследования и имеющих негативные последствия для общества и государства;

г) заключительную стадию официального установления фактов и обстоятельств расследуемого комиссией события (принятия итогового доклада комиссии).

Следует заметить, что для того, чтобы парламентское расследование было эффективным, его стадии должны сменять одна другую в строгой

¹⁸⁹ Автор не претендует, что приведённые в настоящем исследовании определение «стадии парламентского расследования» и классификация стадий парламентского расследования являются лучшими и единственно верными, наоборот, по мнению автора, разработка понятийного аппарата нового института требует дальнейшего исследования.

¹⁹⁰ Настоящее деление носит условный характер. Под блоками в настоящем исследовании мы понимаем взаимосвязанные, но относительно самостоятельные циклы организационно-подготовительных и процессуально-следственных действий, каждый из которых непосредственно направлен на принятие разнохарактерных по своему назначению актов (решений, докладов, протоколов).

последовательности, при которой в каждой последующей стадии отражаются и проверяются результаты предыдущей. Вместе с тем надо отметить, что в законе достаточно чётко выделены стадии только организационно-подготовительного блока, и практически не регламентированы стадии процессуально-следственного блока.

1. Организационно – подготовительный блок

Итогом организационно-подготовительного блока является формирование парламентской комиссии.

Если обратиться к российскому законодательству, регулиющему порядок проведения парламентских расследований, то нельзя не отметить специфичность процедуры формирования парламентской комиссии, которую редко можно встретить в законодательстве зарубежных стран. Она состоит из трёх последовательных стадий: стадии инициативы возбуждения парламентского расследования, стадии возбуждения парламентского расследования и собственно стадии формирования парламентской комиссии. Рассмотрим названные стадии подробнее.

Стадия инициативы возбуждения парламентского расследования.

Это обязательная первоначальная стадия, в которой полномочные лица при наличии к тому оснований устанавливают возможность внесения инициативы возбуждения парламентского расследования. В качестве обязательной предпосылки возникновения данной стадии закон предусматривает наличие оснований для возбуждения парламентского расследования.

При наличии рассмотренных выше оснований вносится инициатива возбуждения парламентского расследования. Суть данной процедуры в следующем. Инициатива возбуждения парламентского расследования при наличии фактов и обстоятельств, образующих предмет парламентского расследования, принадлежит группе членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы. Сразу отметим, что такой усложнённый механизм инициирования парламентского расследования не самым лучшим образом отражается на его действенности, поскольку в условиях действующей фракционной составляющей российского парламента изначально делает проблематичным его инициацию. До принятия закона о парламентском расследовании создание любой комиссии могло быть инициировано одним депутатом, предложившим проект постановления Государственной Думы.

Однако со дня вступления в силу названного закона для одной лишь постановки перед палатой вопроса о возбуждении парламентского расследования необходимо письменное обращение 90 депутатов. Вместе с тем собрать в Государственной Думе пятого созыва 90 голосов в случае

отсутствия межфракционной согласованности практически невозможно. Существующая в настоящее время система распределения депутатов по фракциям не предоставляет возможности в случае желания одной из пяти фракций (за исключением фракции парламентского большинства) в Государственной Думе самостоятельно инициировать парламентское расследование.

Что касается Совета Федерации, то для него инициатива возбуждения парламентского расследования является достаточно простой процедурой. В частности, в связи с тем, что Совет Федерации состоит из двух представителей от законодательной и исполнительной властей каждого субъекта Российской Федерации, их общая численность составляет 166 человек; пятая часть сенаторов – это 30 человек. Однако в связи с проводящейся в настоящее время внутренней политикой государства по укрупнению регионов численность сенаторов будет уменьшаться пропорционально количеству укрупнённых регионов. Таким образом, будет уменьшаться и количественный состав группы членов верхней палаты парламента, которые вправе инициировать в Совете Федерации процедуру парламентского расследования, что, по нашему мнению, будет затрагивать проблему паритетности палат в процессе инициирования парламентского расследования. Между тем следует согласиться с А. Ю. Малумовым, что по сравнению с первоначальным вариантом законопроекта, действующий закон о парламентских расследованиях следует признать компромиссным. Парламентарии сумели настоять на уменьшении численности инициативной группы с одной трети (150 депутатов) до одной пятой (90 депутатов), или с 59 до 32 сенаторов.

После образования и сбора подписей инициативная группа парламентариев направляет на имя Председателя палаты Федерального Собрания Российской Федерации письменное обращение о возбуждении парламентского расследования. При этом следует отметить, что инициатива возбуждения парламентского расследования не может быть выдвинута в течение последних шести месяцев полномочий Президента Российской Федерации или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации или по выборам депутатов Государственной Думы.

После внесения инициативы возбуждения парламентского расследования следует **стадия возбуждения парламентского расследования**.

Эта обязательная стадия парламентского расследования. Решение о возбуждении парламентского расследования приводит процедуру парламентского расследования в движение и образует правовую основу для выполнения процессуальных действий в последующих стадиях. Вопрос о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования, или предложения о создании комиссии рассматривается

на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

При этом, если процедура парламентского расследования исходит от Уполномоченного по правам человека, то, как сказано выше, данное заявление рассматривает Государственная Дума.

В законе также устанавливается, что вопрос о поддержке предложения о создании комиссии должен быть рассмотрен на заседании Государственной Думы не позднее чем через 15 дней со дня поступления письменного обращения. Следует согласиться с А. Ю. Малумовым, что для оппозиционных партий, представленных в Государственной Думе, такой механизм возбуждения парламентского расследования может послужить окончанием парламентского расследования. Ведь при наличии одной пятой голосов в поддержку инициативы она не подлежит автоматическому (через Совет Государственной Думы) включению в повестку дня пленарного заседания, а поступает к Председателю нижней палаты, которому предоставляется 15 дней до вынесения этого вопроса на пленарное обсуждение; в течение этого срока некоторые депутаты могут отозвать свои подписи. В связи с этим представляется, что указанный срок целесообразно сократить до 5 дней.

После рассмотрения данного вопроса соответствующая палата принимает постановление о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе соответствующей части комиссии и незамедлительно направляет данное постановление в другую палату, которая в течение 15 дней со дня принятия указанного постановления рассматривает вопрос о возбуждении парламентского расследования и о составе соответствующей части комиссии. Указанные решения оформляются постановлением и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, соответственно.

Анализ указанной нормы позволяет говорить о таком правовом явлении, как *инициатива на инициативу*, поскольку фактически палата, которая поддержала инициативу возбуждения парламентского расследования, выходит к другой палате со второй оформленной инициативой возбуждения парламентского расследования.

Следует отметить, что процедура возбуждения парламентского расследования может иметь временные исключения. Например, в соответствии с частью 3 статьи 8 Закона о парламентском расследовании названные выше действия могут быть отложены, если: а) инициатива возбуждения парламентского расследования, постановление Государственной Думы о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования и о составе соответствующей части комиссии внесены в Совет Федерации

в период между сессиями Совета Федерации; б) инициатива возбуждения парламентского расследования, предложение о создании комиссии, постановление Совета Федерации о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования и о составе соответствующей части комиссии внесены в Государственную Думу в период между сессиями Государственной Думы или в предоставленное для работы депутатов Государственной Думы с избирателями время. В этом случае принятие второй палатой Федерального Собрания Российской Федерации откладывается на начало следующей сессии и осуществляется не позднее семи дней со дня начала очередной сессии или после дня окончания работы депутатов Государственной Думы с избирателями.

Следует также отметить, что в целях сохранения баланса интересов между двумя палатами российского парламента в части 6 статьи 8 Закона установлено, что парламентское расследование не проводится, если инициативу его проведения не поддержала вторая палата Федерального Собрания, то есть Совет Федерации отклонил предложение и постановление Государственной Думы, а Государственная Дума – инициативу Совета Федерации.

Это норма, с одной стороны, является гарантией учёта мнения каждой из палат парламента в процессе решения вопроса о возбуждении парламентского расследования, а с другой, снижает эффективность парламентского расследования, поскольку предоставляет еще один механизм для принятия политически недальновидных решений (например, если парламентское расследование по каким-либо причинам не выгодно высшим должностным лицам государства). «Не надо долго доказывать, пишет, – С. А. Авакьян, – что воля одной палаты может нейтрализовать как саму возможность парламентского расследования, так и его конечную цель и эффективность»¹⁹¹. В связи с этим в целях повышения действенности института представляется целесообразным законодательно предусмотреть процедуру урегулирования разногласий между палатами в этом отношении. В литературе С. Н. Швердяевым предлагается по аналогии с законодательным процессом предусмотреть преодоление Государственной Думой «вето верхней палаты», однако, по нашему мнению, это может привести к дисбалансу между палатами в компетенционном смысле политическому конфликту вместо качественного расследования.

Далее следует **стадия формирования парламентской комиссии**, которая подробно рассматривалась в главе первой настоящего исследования.

¹⁹¹ Авакьян С. А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: Сборник научных статей. Вып. 1 / отв. ред. А. Е. Шерстобитов. Статут, 2006. См. также Авакьян С. А. Стране нужна новая конституция // Эж-юрист, 2007, № 8.

Здесь же следует отметить, что стадия формирования парламентской комиссии не может осуществляться (то есть комиссия не может быть создана) в течение последних шести месяцев полномочий Президента Российской Федерации или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации или по выборам депутатов Государственной Думы. Представляется, что указанное императивное закрепление является обоснованным, поскольку позволит избежать дестабилизации обстановки в названные периоды.

2. Процессуально – следственный блок

Подготовительная (начальная) стадия. Задача подготовительной части заключается в том, чтобы проверить наличие необходимых условий для проведения парламентского расследования, определить круг конкретных лиц, которые должны принимать в нём участие, обеспечить возможность для исследования на заседании комиссии необходимой информации о событии, принять меры по организации парламентского расследования. На данной стадии выполняются следующие этапы:

1. Определение целей парламентского расследования.

2. Определение способов проведения парламентского расследования.

3. Разработка и утверждение плана работы комиссии. При этом закон устанавливает основные положения, которые обязательно должны быть отражены в плане¹⁹². Парламентарии не ограничены в определении путей ведения парламентского расследования, поэтому в плане работы комиссии могут содержаться и иные вопросы, которые, по мнению комиссии, обязаны быть рассмотрены в период её деятельности. Соответствующая правовая норма позволяет парламентариям самостоятельно развивать и проводить расследование. Вместе с тем, как справедливо замечает А. Ю. Малумов, данная диспозиция предоставляет возможности для коррупционной деятельности, так как определённые политические силы могут использовать предоставленные им полномочия по разработке мероприятий под предлогом проведения расследования, в том числе при использовании бюджетных средств.

4. Разработка и принятие регламента парламентской комиссии, который и определяет порядок и процедуры проведения расследования в конкретном случае.

Далее следует **стадия «парламентского следствия»**. Исследование, анализ и оценка парламентской комиссией полученной информации о фактах и обстоятельствах невозможны без производства «парламентского следствия». На данной стадии факты и обстоятельства, образующие предмет парламентского расследования, подлежат непосредственному

¹⁹² См. статью 18 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 1. Статья 7.

расследованию. То есть в ходе «парламентского следствия» необходимо всеми установленными законом средствами собрать и проверить факты и обстоятельства события, выявить круг субъектов, причастных к расследуемому событию, принять меры по выявлению обстоятельств, способствовавших совершению расследуемого события.

Совершение соответствующих процессуальных действий и принятие уполномоченными на то лицами решений по ходу «парламентского следствия» и при его окончании составляют содержание «парламентского следствия».

Таким образом, *«парламентское следствие» можно определить, как деятельность членов парламентской комиссии по сбору информации о событии, на основе которой устанавливаются имеющие значение для парламентского расследования обстоятельства, выявляется круг субъектов, причастных к расследуемому событию, а также принимаются меры по выявлению обстоятельств, способствовавших совершению расследуемого события.* Представляется, что сделанные членами парламентской комиссией выводы о событии, а также о лицах, причастных к его совершению, можно рассматривать как своеобразную версию совершения расследуемого парламентской комиссией события, которая подлежит непосредственной и всесторонней оценке и проверке на заседании парламентской комиссии. Таким образом, парламентское следствие можно рассматривать как предварительное следствие, поскольку оно предшествует исследованию, анализу и оценке фактов и обстоятельств события непосредственно на заседании парламентской комиссии. И, соответственно, очевидно, что «парламентское следствие», проведённое в строгом соответствии с законом, обеспечивает возможность полного и объективного исследования, а также анализа и оценки фактов и обстоятельств события непосредственно на заседании парламентской комиссии и в дальнейшем установления фактов и составления справедливого итогового решения комиссии – итогового доклада. В свою очередь *сбор информации можно определить как совершение субъектами парламентского следствия в пределах их полномочий и прав, действий, направленных на обнаружение, истребование, получение в установленном законом порядке информации о предмете парламентского расследования.*

Следует отметить, что сложность сбора информации с целью установления обстоятельств расследуемого парламентской комиссией события состоит в том, что эти обстоятельства имели место в прошлом (пусть даже и в недавнем прошлом), они не могут быть воспроизведены повторно. Поэтому знания о фактах происшедших в прошлом событий и о действиях причастных к данному событию лиц, органов государственной власти могут быть получены «путём восстановления картины события на основе тех сведений об этих событиях, которые остались в объективном

мире»¹⁹³. Это могут быть сообщение очевидцев, документы, предметы, иные материалы. Познание обстоятельств расследуемого парламентской комиссией события можно сравнить с «ретросказанием – процедура опосредованного выводного получения знаний о настоящих или других прошлых предметах»¹⁹⁴. «Именно следы отражения прошлого события, – пишет П. А. Лупинская, – несут сведения, которые являются тем объективным материалом, на котором основывается ретросказательное исследование и формируются его выводы в парламентском расследовании. Особенность опосредованного познания в парламентском расследовании состоит в том, что в отличие, например, от исторического исследования, оно происходит в определённом законом порядке»¹⁹⁵.

Следует отметить, что наиболее важную роль, а также самое непосредственное и активное участие на данной стадии парламентского расследования принимают рабочие группы.

Среди законодательно установленных действий, которые выполняются на данной стадии, прежде всего следует отметить действия (методы сбора информации) по сбору информации о фактах и обстоятельствах, образующих предмет парламентского расследования, которые включают в себя следующие: 1) запрос и получение в установленном порядке от Правительства Российской Федерации, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций копии документов, относящихся к предмету парламентского расследования, а также информации, необходимой для проведения парламентского расследования; 2) выезд рабочей группы на место расследуемого комиссией события в порядке, установленном регламентом комиссии, для сбора информации, касающейся предмета парламентского расследования; 3) опрос должностных лиц и граждан по расследуемым ею фактам и обстоятельствам при выезде на место расследуемого комиссией события и занесение их объяснений в протокол.

Вместе с тем представляется, что перечень установленных законом методов парламентского расследования является явно недостаточным.

В частности, при выезде рабочей группы на место расследуемого комиссией события в порядке, установленном регламентом комиссии, для сбора информации, касающейся предмета парламентского расследования, очень важно проводить серию следственных действий, таких как:

¹⁹³ Лупинская П. А. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. М., 2005. С. 79.

¹⁹⁴ Никитин Е. П. Метод познания прошлого // Вопросы философии, 1966, № 8. С. 34–35.

¹⁹⁵ Лупинская П. А. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. М., 2005. С. 79.

опрос очевидцев, осмотр документов, следственный эксперимент, экспертиза, которые закон не устанавливает. Вместе с тем эти методы являются одними из самых эффективных методов сбора информации о предмете парламентского расследования. В частности, установленные в ходе осмотра документы органов власти, которые они принимали во время расследуемого события, различного рода нарушения впоследствии могут стать основаниями для оценки правомерности действий и компетентности должностных лиц, их принимавших. Представляется, что такой метод, как следственный эксперимент, также мог бы быть полезен в процессе «парламентского следствия», поскольку с его помощью можно не только проверить и уточнить обстоятельства и факты события, но и получить новые факты. При этом видится необходимым, чтобы указанный метод производили специалисты, привлекаемые членами парламентской комиссии к участию в парламентском расследовании. Не менее необходимым действием при сборе информации в процессе парламентского расследования, на наш взгляд, могла бы стать экспертиза, с помощью которой достаточно точно можно устанавливать причины и обстоятельства взрывов, пожара, если указанное действие не имело место сразу после совершения события. Кроме того, в процессе парламентского расследования в большинстве случаев может возникнуть ситуация, когда для установления каких-либо фактов и обстоятельств события требуются специальные познания. В этой связи, представляется целесообразным законодательно установить общие требования к оформлению экспертного заключения.

Далее следует стадия **анализа и оценки полученной информации о фактах и обстоятельствах, образующих предмет парламентского расследования** – центральная часть парламентского расследования, на которой комиссия в условиях наиболее полного осуществления принципов парламентского расследования исследует всю имеющуюся информацию, осуществляет её анализ, оценку и систематизацию в целях установления фактических обстоятельств события. На данной стадии в процессе исследования информации осуществляется анализ, оценка, а также систематизация полученной информации о причинах, условиях и последствиях событий (фактов и обстоятельств), образующих предмет парламентского расследования и имеющих негативные последствия для общества и государства. При этом указанную стадию условно можно разделить на две подстадии: исследовательскую и, собственно, стадию анализа и оценки. На первой подстадии происходит исследование и проверка собранной в процессе парламентского следствия информации. Надо отметить, что деятельность членов парламентской комиссии по исследованию и проверке указанной информации создаёт тот фундамент, на котором базируется итоговый документ парламентской комиссии. При этом следует отметить, что указанное исследование должно быть самостоятельным

и проводится независимо от кого-либо в специальной процессуальной форме, как правило, гласного, устного и непосредственного исследования информации на заседании парламентской комиссии, позволяющего наиболее достоверно воссоздать картину происшедшего события. Проверка же полученной информации о фактах и обстоятельствах события имеет существенное значение для парламентского расследования в целом. Именно в процессе её проведения члены парламентской комиссии путём сопоставления полученной информации с имеющейся у них (либо другой) информацией получают возможность для установления её достоверности, а также целостной картины события. На наш взгляд, основные процессуальные действия, которые должны применяться на данной подстадии, являются следующие: 1) приглашение для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам должностных лиц; 2) приглашение для дачи объяснений по расследуемым комиссией фактам и обстоятельствам граждан, обладающих специальными знаниями либо информацией, которая может способствовать парламентскому расследованию; 3) опрос приглашенных лиц (с занесением их объяснений в соответствующий протокол), за исключением тех, которые являются подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу (в части, касающейся состава преступления, сформулированного в постановлении о возбуждении уголовного дела, постановлении о привлечении в качестве обвиняемого или в обвинительном акте).

«В связи с тем, что порядок приглашения на заседание комиссии заинтересованных лиц определяется комиссией самостоятельно, целесообразно было бы при разработке регламента комиссии по парламентскому расследованию включать в него данный вопрос. Это будет способствовать единообразию работы комиссий, создаст необходимый правовой механизм опроса должностных лиц. Ведь должностные лица по своему правовому статусу могут обладать различными иммунитетами и правами, позволяющими им «обходить» подобные процессуальные процедуры в рамках работы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации»¹⁹⁶.

В процессе опроса должностных лиц и граждан и дачи ими объяснений члены парламентской комиссии осуществляют исследование и проверку полученной, имеющейся у них и новой информации о предмете парламентского расследования.

Представляется, что в случае необходимости в целях установления фактов и обстоятельств расследуемого события, исследование которого

¹⁹⁶ Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) под ред. д. ю. н., проф., С. Н. Бабурина.

требует специальных познаний в науке, технике, искусстве, члены парламентской комиссии должны иметь возможность приглашать эксперта для производства экспертизы прямо на заседании парламентской комиссии.

После исследования на заседании парламентской комиссии указанной информации следует, собственно, стадия анализа, оценки и систематизации этой информации.

Анализ и оценка информации о фактах и обстоятельствах расследуемого события *представляют собой мыслительную, логическую деятельность, имеющую своей целью определённый вывод, суждение о значении каждого факта и обстоятельства и о достаточности их совокупности для установления обстоятельств расследуемого парламентской комиссией события.*

На этой стадии члены парламентской комиссии рассматривают, анализируют и оценивают: объяснения, ответы на запросы парламентской комиссии, копии документов, оформленные решения должностных лиц и органов власти, протоколы опросов должностных лиц и граждан, а также иные материалы и информацию о фактах и обстоятельствах расследуемого события, полученные как рабочими группами в процессе «парламентского следствия» при выезде на место расследуемого события, так и непосредственно членами парламентской комиссии в процессе их исследования на своих заседаниях.

Следует обратить внимание, что в процессе анализа и оценки указанной выше информации существенное значение приобретает вопрос о независимости (свободы) анализа и оценки информации, то есть оценки информации по внутреннему убеждению членов парламентской комиссии. Между тем надо отметить, что это убеждение не должно быть произвольным, оно должно иметь в своей основе совокупность собранных фактов, исследованных беспристрастно, объективно.

Полученная после анализа и оценки информация – факты и обстоятельства – систематизируется в целое знание о картине происшедшего события, которое, соответственно, должно быть обоснованно, аргументировано, то есть происходит фактическое установление обстоятельств расследуемого комиссией события. После этого комиссия рассматривает на своих заседаниях проект доклада.

Далее следует **заключительная стадия парламентского расследования – официального установления фактов и обстоятельств расследуемого комиссией события (принятия итогового доклада комиссией)**. Подробно вопросы об итоговом докладе (порядке рассмотрения, принятия и утверждения, выводах и предложениях, которые должны в нём содержаться) рассматривались в предыдущем параграфе настоящей главы. Здесь же отметим, что на данной стадии осуществляются действия, направленные на подготовку, принятие, утверждение итогового доклада

и выработку предложений, которые должны в нём содержаться. Отметим также, что итоговый доклад является актом, в котором отражаются выводы комиссии по расследуемым (и фактически установленным на предыдущей стадии) ею фактам и обстоятельствам события. В законе установлено, что в итоговом докладе могут содержаться различные предложения по принятию и совершенствованию нормативных правовых актов и деятельности органов власти, а также содержаться предложения об освобождении от должности соответствующих должностных лиц.

Фактически в итоговом докладе материализуются установленные комиссией в процессе расследования и исследования факты и обстоятельства расследуемого события, поэтому стадию принятия итогового доклада можно рассматривать как своеобразную стадию окончательного и официального установления фактов и обстоятельств расследуемого комиссией события.

В принципе итоговый доклад можно рассматривать как специфичный акт правоприменения, поскольку он не создаёт норм права, однако на его основе могут приниматься различные кадровые решения и решения о принятии и совершенствовании нормативных правовых актов. Специфическая особенность, отличающая его от других актов правоприменения, это то, что он принимается и утверждается особыми субъектами в специальной предусмотренной законом процедуре, и, к сожалению, не все его предложения носят обязательно-властный характер.

Вместе с тем итоговый доклад должен быть законным (строго соответствовать предписаниям закона в процессуальном смысле); обоснованным (выводы, содержащиеся в докладе, должны соответствовать обстоятельствам и фактам; события, подтверждённые совокупностью фактов, которые исследованы, проверены и оценены как достаточные и достоверные) и мотивированным (означает, что фактические аргументы, которые подтверждают выводы комиссии об обстоятельствах расследуемого события, должны излагаться в соответствии с правилами логики).

Этим требованиям должны соответствовать структура и содержание итогового доклада, которые совершенно не регламентированы законом. В частности, итоговый доклад, на наш взгляд, должен состоять из трёх частей: вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной.

Вводная часть должна содержать реквизиты доклада – его номер, состав парламентской комиссии, сопредседатели и секретарь парламентской комиссии, время, место, а также обязательно должно быть отмечено в открытом или закрытом режиме проведено заседание парламентской комиссии.

В описательно-мотивировочной части доклада должны содержаться обстоятельства и факты события, которые парламентская комиссия считает установленными, и должна приводиться мотивировка своих выводов по ним.

Резолютивная часть доклада должна включать в себя две части: обязательную – где должны содержаться основные выводы комиссии (установленные факты), и факультативную, где могут содержаться её различные предложения.

Резюмируя изложенное, необходимо отметить, что социальное значение итогового доклада велико, оно заключается в том, что, во-первых, в этом акте содержится оценка социальной опасности расследуемого события, во-вторых, доклад содержит отношение общества к расследуемому событию, в-третьих, опубликованный для всеобщего сведения итоговый доклад способствует формированию морали и правосознания в обществе, ну, и, в-четвёртых, содержащиеся предложения по совершенствованию деятельности органов власти и соответствующие возможные кадровые предложения содействуют восстановлению и поддержанию и стабилизации порядка в обществе.

Вместе с тем разработка и исследование вопроса о системе парламентского расследования имеет, на наш взгляд, существенное теоретическое и практическое значение. В этой связи предложенная в настоящем исследовании теоретическая конструкция системы парламентского расследования требует дальнейшего изучения отечественными конституционалистами.

Заключение

Подводя итоги исследования, отметим, что в современном государстве парламентский контроль приобретает особое значение и играет важнейшую роль в обеспечении принципа системы «сдержек и противовесов».

Вместе с тем следует отметить, что эффективность парламентского контроля будет достаточно высока только в том случае, если, с одной стороны, он сможет «заставить» органы власти отвечать за свои действия, а с другой – не препятствовать им в осуществлении их непосредственных функций и задач.

Действенность парламентского контроля в целом и парламентских расследований, в частности, зависит от множества факторов. По нашему мнению, всю совокупность факторов, влияющих на эффективность парламентских расследований можно разделить на два вида: внутренние и внешние. К внутренним факторам, на наш взгляд, можно отнести следующие: 1) субъективный фактор – «человеческий фактор» – то есть члены парламентской комиссии, их компетентность и добросовестность при выполнении функций «парламентского следователя», а также привлекаемые к работе комиссии эксперты; 2) объективные факторы: «орудия парламентского расследования» – технические средства (приборы, техника), применяемые в процессе парламентского расследования с целью более эффективного и быстрого установления фактов и обстоятельств событий; «средства парламентского расследования» – способы, приёмы, методы, методика и тактика парламентского расследования.

К внешним факторам, влияющим на эффективность парламентского расследования, можно отнести следующие: 1) объективные факторы – «политические» – политическая ситуация и обстановка, сложившиеся на момент проведения парламентского расследования в государстве. При этом следует отметить, что огромную роль при осуществлении парламентских расследований играет партийная составляющая политической и парламентской системы государства. При совпадении партийной принадлежности Президента, законодательной власти и исполнительной власти страны данный институт не будет эффективен. Обратную ситуацию можно наблюдать при различной «партийной окраске» Президента, парламентского большинства и Правительства. В данном случае институт парламентских расследований будет достаточно эффективным «оружием», применение которого позволит «покончить с необоснованным доминированием отдельных государственных органов или отдельных ветвей власти, с атмосферой безответственности и безнаказанности, воз-

никающей в государственном аппарате всегда, когда такой контроль отсутствует или ослаблен»¹⁹⁷;

2) субъективные факторы – «административные» – административные барьеры и давление, встречающиеся в процессе осуществления парламентского расследования.

Таким образом, в каждом конкретном случае и внутренние и внешние факторы могут равным образом, как положительно, так и отрицательно влиять на действенность парламентского расследования. Причём нетрудно заметить, что для того, чтобы парламентское расследование было наиболее эффективным, необходимо, чтобы и те и другие способствовали его проведению.

Подводя итоги исследования, также хотелось отметить следующее. Как было показано в настоящем исследовании, проведение палатами российского парламента парламентского расследования не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку статья 101 Конституции Российской Федерации содержит в себе потенциальную возможность их проведения. Однако, на наш взгляд, в случае, если будет принято решение о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, представляется целесообразным придать контрольной функции парламента, в том числе и праву на проведение парламентских расследований конституционный статус. Данное предложение указывалось ещё в пояснительной записке к проекту закона Российской Федерации «О поправке к статье 103 Конституции Российской Федерации» (о парламентском контроле). В ней, в частности, отмечалось, что в настоящее время пробел в Конституции Российской Федерации привёл к тому, что институт парламентского контроля, включая расследование, лишён конституционно-правовых гарантий и практически отсутствует. Предлагаемая поправка предусматривает право парламента создавать комиссии для проведения парламентского расследования по любым вопросам, представляющим общественный интерес. Кроме того, в проекте данной конституционной поправки предусматривается обязанность предоставления документов в парламентскую комиссию, а также обязательная явка лиц в парламентскую комиссию по расследованию. Наряду с этим предусматривается, что полномочия и порядок деятельности комиссий определяются федеральным законом.

В заключение следует отметить, что автор настоящей работы не претендует на окончательное решение рассматриваемых в настоящем исследовании вопросов, а, наоборот, полагает, что необходима дальнейшая разработка и исследование институтов парламентского контроля и парламентских расследований в Российской Федерации.

¹⁹⁷ Материалы «круглого стола» на тему «О процедуре парламентских расследований» // www.duma.gov.ru/gosstroj/home.htm

Библиография

Нормативные правовые акты СССР, РСФСР и Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета, 25.12.1993. № 237.
2. Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 1, статья 7.
3. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 12.07.1999, № 28, статья 3466.
4. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 03.03.1997, № 9, статья 1011.
5. Федеральный закон «О государственной охране» // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.05.1996, № 22, статья 2594.
6. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов на заседании от 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР, 1918, № 51, статья 582.
7. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // СУ РСФСР, 1925, № 30, статья 218.
8. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // ИПС «Консультант Плюс».

9. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) (в редакции от 10 декабря 1992 г.) // Свод законов РСФСР, т. 1, 1988. С. 13.
10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена резолюцией II Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.) // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР, 1924, № 2, статья 24.
11. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК, 06.12.1936. № 283.
12. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) (в редакции от 26 декабря 1990 г.) // Свод законов СССР, т. 3, 1990. С. 14.
13. Временное положение об обеспечении деятельности народных депутатов РСФСР, утверждённое Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 21 июня 1990 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 4, статья 53.
14. Закон РСФСР «О статусе народного депутата местных советов народных депутатов РСФСР» от 30 октября 1990 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 23, статья 279.
15. Закон СССР «О статусе народного депутата СССР» от 31 мая 1990 года // Свод законов СССР, т. 1, 1990. С. 90-2.
16. Лимская декларация руководящих принципов контроля // Президентский контроль, 1994, № 1. С.73.
17. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 28 июля 1994 года № 200-1 (ред. от 15.11.1995) (новая редакция) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва» // СФ «Собрание законодательства Российской Федерации», 24.04.1995, № 17, статья 1473.
18. Положение «О депутатских расследованиях в муниципальном образовании “Пионерский городской округ”, утверждённое решением

- городского Совета города Пионерского от 3 марта 2005 г. № 61// ИПС «Консультант Плюс».
19. Положение «О помощниках народного депутата СССР», утверждено Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 26 октября 1990 г. № 1751-1 // Ведомости СНД и ВС СССР, 1990, № 45, статья 957.
 20. Постановление Президиума ВС РСФСР от 21.10.1991 г. № 1786-1 «О работе парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств государственного переворота» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 31.10.1991, № 44, статья 1465.
 21. Постановление Верховного Совета РСФСР от 1 марта 1991 года «О результатах депутатского расследования фактов заключения соглашения между российскими организациями и иностранными фирмами // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 19, статья 628.
 22. Постановление Верховного Совета РСФСР от 7 мая 1991 года «О комиссии по расследованию фактов шантажа и угроз, изложенных в выступлениях заместителя Председателя Верховного Совета РСФСР тов. Горячевой С. П. и других народных депутатов РСФСР на третьем (внеочередном) Съезде народных депутатов РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 10, статья 266.
 23. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 07.02.1991 г. № 585-1 «О создании депутатской комиссии для расследования обстоятельств и факта обнаружения аппаратуры неустановленного назначения в здании Дома Советов РСФСР».
 24. Распоряжение Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1991 года «О мерах по укреплению правопорядка в районах Северной Осетии и Чечено-Ингушетии» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 23, статья 810.
 25. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 05.03.1992 г. № 2454-1 «О назначении депутатского расследования по поводу событий, происшедших 23 февраля 1992 года в городе Москве» // Ведомости СНД и ВС РФ, 19.03.1992, № 12, статья 618.
 26. Распоряжение Верховного Совета Российской Федерации от 16.03.1992 г. № 2513рп-1 «О комиссии по проведению депутатского расследования по поводу событий, происшедших 23 февраля

- 1992 года в городе Москве» // Ведомости СНД и ВС РФ, 26.03.1992, № 13, статья 684.
27. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 06.05.1993 г. № 4928-1 «О проведении депутатского расследования причин и обстоятельств событий на демонстрации 1 мая 1993 года в городе Москве» // Ведомости СНД и ВС РФ, 20.05.1993, № 20, статья 726.
 28. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23.07.1993 г. № 5512-1 «О работе специальной комиссии по расследованию обстоятельств событий на демонстрации 1 мая 1993 года в городе Москве» // Ведомости СНД и ВС РФ, 12.08.1993, № 32, статья 1274.
 29. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 сентября 2004 года № 956-4 ГД «О парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1–3 сентября 2004 года» // Собрание законодательства РФ, 27.09.2004, № 39, статья 3838 и 1998, № 7, статья 801.
 30. Постановление СНД СССР от 24 декабря 1989 года № 978-1 «По докладу Комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов СССР, по расследованию событий, имевших место в гор. Тбилиси 9 апреля 1989 года» // Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 29, статья 578.
 31. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 сентября 2004 года. № 289-СФ «О парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1–3 сентября 2004 года» // Собрание законодательства РФ, 27.09.2004, № 39, статья 3835.
 32. Регламент Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1990 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, № 26, статья 320.
 33. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 марта 1994 г. № 80-1 ГД (ред. от 16.05.1997) «О Регламенте Государственной Думы Федерального

- Собрания – парламента Российской Федерации» // Ведомости ФС РФ, 1994, № 3, статья 160.
34. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 16.02.1998, № 7, статья 801.
 35. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9.12.2003 г. № 12-IV ГД «О внесении изменений в статьи 19, 20, 21, 22, 23, 24, 30 и 31 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.01.2004, № 1, статья 12.
 36. Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 11 января 1994 г. № 8-1 СФ (с изм., внесёнными Постановлением СФ ФС Российской Федерации от 31.01.1994 № 24-1 СФ) «О Регламенте первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва» // Ведомости ФС РФ, 1994, № 1, статья 8.
 37. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.01.1996 г. № 7-СФ (ред. от 24.01.1996) «О Регламенте первого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, № 5, статья 418.
 38. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 06.02.1996 г. № 42-СФ (ред. от 06.06.2001) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 12.02.1996, № 7, статья 655.
 39. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 г. № 33-СФ (ред. от 24.03.2006) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.02.2002, № 7, статья 635.
 40. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 января 1995 г. № 452-1 ГД «О комиссии Государственной Думы по расследованию причин и обстоятельств возник-

- новения кризисной ситуации в Чеченской Республике» // Собрание законодательства РФ, 1995, № 5, статья 369.
41. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.06.1995 г. № 831-1 ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке соблюдения законодательства Российской Федерации спецподразделениями органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и спецподразделениями Федеральной службы безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 26.06.1995, № 26, статья 2414.
 42. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15.03.1995 г. № 582-1 ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке использования льгот депутатами Государственной Думы и сотрудниками аппарата Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ, 03.04.1995, № 14, статья 1220.
 43. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 09.02.1996 г. № 66-II ГД «О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты» // Собрание законодательства РФ, 19.02.1996, № 8, статья 728.
 44. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.07.1996 г. № 583-II ГД «О фактах создания препятствий в работе комиссии по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за её негативные результаты» // «Собрание законодательства РФ», 05.08.1996, № 32, статья 3859.
 45. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.02.1996 г. № 102-II ГД «О ходе приватизации РАО «Норильский никель» и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем» // Собрание законодательства РФ, 04.03.1996, № 10, статья 863.
 46. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 04.10.1996 г. № 654-II ГД «О фактах на-

- рушения избирательного законодательства при проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области» // Собрание законодательства РФ, 14.10.1996, № 42, статья 4783.
47. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24.12.1997 г. № 2037-II ГД (с изм. от 13.02.1998) «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания по проверке исполнения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов депутатов Московской городской Думы и депутатов Московской областной Думы, проводившихся 14 декабря 1997 года» // Собрание законодательства РФ, 05.01.1998, № 1, статья 82.
48. Постановление Государственной Думы от 16.04.1998 г. № 2394-II ГД «О создании комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке соблюдения избирательного законодательства в ходе подготовки и проведения выборов главы местного самоуправления (мэра) города Нижний Новгород» // Собрание законодательства РФ, 27.04.1998, № 17, статья 1897.
49. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 02.12.1998 г. № 3298-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению организации подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства РФ, 07.12.1998, № 49, статья 6003.
50. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19.03.1997 г. № 1253-II ГД (с изм. от 13.01.1999) «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности» // Ведомости ФС РФ, 01.04.1997, № 10, статья 513.
51. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21.02.1997 г. № 1175-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов коррупции должностных лиц органов

- государственной власти города Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства РФ, 10.03.1997, № 10, статья 1124.
52. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14.02.1997 г. № 1116-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов нарушения прав человека в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, содержащихся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания» // Собрание законодательства РФ, 03.03.1997, № 9, статья 1033.
53. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.05.1998 г. № 2501-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению обстоятельств применения насилия в отношении мирной студенческой манифестации в городе Екатеринбурге» // Собрание законодательства РФ, 08.06.1998, № 23, статья 2496.
54. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.06.1996 г. № 443-II ГД «О Комиссии Государственной Думы по рассмотрению экономического и социального положения, сложившегося в АО «Нефтяная компания «ЮКОС», АО «Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение», холдинговой компании «Усть-Илимский ЛПК», АО «Апатиты», АО «Березняки», АО «Забайкальский ГОК», АО «Михайловский ГОК», АО «Приаргунское ГХО», АО «Лензолото», АО «Нижнетагильский металлургический комбинат», АО «Ижмаш» в ходе экономических реформ» // Государственная Дума. Постановления и другие документы, № 3, 1996.
55. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.09.1997 г. № 1697-II ГД (ред. от 12.11.1997, с изм. от 21.01.1998) «О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу и проверке соответствия законодательству Российской Федерации порядка, условий, результатов и последствий проведённых аукционов по продаже пакетов акций ОАО «Связьинвест», ОАО «Тюменская нефтяная компания», ОАО «Сибнефть» и РАО «Норильский никель»» // Собрание законодательства РФ, 29.09.1997, № 39, статья 4495.

56. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 04.06.1997 г. № 1471-II ГД «О комиссии Государственной Думы по проверке сведений, изложенных в статье «Мы говорим – «депутат» – подразумеваем «брокер», опубликованной в газете «Известия» // Собрание законодательства РФ, 30.06.1997, № 26, статья 2961.
57. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24.10.1997 г. № 1828-II ГД «О Комиссии Государственной Думы по проверке сведений, содержащихся в обращениях жителей города Шахты Ростовской области // Собрание законодательства РФ, 03.11.1997, № 44, статья 5039.
58. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14.05.1998 г. № 2447-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября–5 октября 1993 года» // Собрание законодательства РФ, 22.06.1998, № 25, статья 2836.
59. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.07.1998 г. № 2847-II ГД «О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по факту трагической гибели депутата Государственной Думы Л. Я. Рохлина» // Собрание законодательства РФ, 27.07.1998, № 30, статья 3713.
60. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24.10.1996 г. № 741-II ГД «О результатах работы комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов нарушения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области» // Собрание законодательства РФ, 04.11.1996, № 45, статья 5079.
61. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10.03.2000 г. № 164-III ГД «О Комиссии Государственной Думы по борьбе с коррупцией» // Собрание законодательства РФ, 20.03.2000, № 12, статья 1255.
62. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 февраля 2000 г. № 115-III ГД «О комиссиях

- Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Ведомости ФС РФ, 01.03.2000, № 7, статья 296.
63. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 20.04.2004 г. № 412-IV ГД «О Комиссии Государственной Думы по противодействию коррупции» // Собрание законодательства РФ, 03.05.2004, № 18, статья 1709.
64. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25.10.1995 № 642-1 СФ «О создании комиссии Совета Федерации по проверке фактов, изложенных в заявлении депутатов Совета Федерации» // Собрание законодательства РФ, 30.10.1995, № 44, статья 4127.
65. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17.03.1999 г. № 113-СФ «Об итогах работы Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введении моратория на осуществление валютных операций капитального характера» // Собрание законодательства РФ, 29.03.1999, № 13, статья 1528.
66. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22.04.1999 г. № 189-СФ «О создании комиссии Совета Федерации по изучению проблемы борьбы с коррупцией» // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, № 18, статья 2263.
67. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 07.10.2003 г. № 4373-III ГД «О проекте № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 20.10.2003, № 42, статья 4002.

Нормативные правовые акты зарубежных стран

68. Закон Польши «О следственной комиссии Сейма» от 21 января 1999 года // «ИПС Консультант плюс».

69. Закон Литовской Республики «О временных комиссиях Сейма по расследованию» от 23 марта 1999 года // ИПС «Консультант Плюс».
70. Резолюция Сената № 62 от 28 февраля 1991 года // ИПС «Консультант Плюс».
71. Регламент Национального Собрания Франции // Французская Республика. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1989. – С. 165–230.
72. Регламент Специального комитета Сената США по разведке от 23 июня 1976 года // Российский бюллетень по правам человека. 1991. – С. 179-189.
73. Регламент Бундестага Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1991. – С. 213–255.
74. Постоянные правила Сената Соединённых штатов // Соединённые Штаты Америки. Конституция и законодательные акты – М.: Прогресс Универс, 1993. – С. 138–168.
75. Decision of the European Parliament, the Council and the Commission of 19 April 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry .

Официальные документы

76. Заключение правового управления аппарата Государственной Думы Российской Федерации от 5 сентября 2002 г. № 2.2-1/6073 «На проект № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» // ИПС «Консультант Плюс».
77. Заключение Комитета Государственной Думы Российской Федерации по государственному строительству от 15 сентября 2003 г. № 3.3-14/887 «На проект № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» // ИПС «Консультант Плюс».
78. Заключение Комитета Государственной Думы Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству от 08.09.2005 г. «На проект № 214764-3 «О парламент-

- ских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» // ИПС «Консультант Плюс».
79. Решение Комитета по безопасности от 31.10.2002 г. № 87/3-1 «О проекте № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» // ИПС «Консультант Плюс».
 80. Официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2002 г. № 5149п-ПЗ «На проект № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» // ИПС «Консультант Плюс».
 81. Заключение Комиссии Съезда народных депутатов СССР по расследованию событий, имевших место в г. Тбилиси 9 апреля 1989 года, утв. постановлением СНД СССР от 24 декабря 1989 года № 978-1 «По докладу Комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов СССР, по расследованию событий, имевших место в гор. Тбилиси 9 апреля 1989 года» // Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 29, статья 578.
 82. Заключение Временной комиссии Совета Федерации по расследованию причин, обстоятельств и последствий принятия решений Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 года о реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, девальвации обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера // Парламентская газета. 23.03.1999.

4. Литература

83. Чиркин В. Е Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 3 изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2003. – С. 281–286.
84. 1939 год. Уроки истории. М., Мысль, 1990. – С. 469–491.
85. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. – Т.2. – М.: Юристь, 2005. С. 398–439.
86. Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.

87. Авакьян С. А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: Сборник научных статей. – Вып. 1 / Отв. ред. А. Е. Шерстобитов. – Статут, 2006.
88. Авакьян С. А. Стране нужна новая конституция // Эж-юрист. – 2007. – № 8.
89. Александров А. И. Нам не обойтись без Комитета парламентских расследований // Российская Федерация сегодня. – 2003. – № 10. – С. 34–35.
90. Архангельская Н. Продолжаем строить демократию: [Ин-т парламентских расследований] // Эксперт. – 2005. – № 26. – С. 52–54, 56.
91. Баландин В. Н., Павлушина А. А. Принципы юридического процесса. – В., 2001. – С.28.
92. Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2003. – С. 65–66.
93. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М., 2002. – <http://www.urka.ru/library.php?parent=446>.
94. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 204–244; 286–298.
95. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 161, 173, 227–228.
96. Бурдуков П. Последние события в Государственной Думе // Российская Федерация сегодня. – 2003. – № 10.
97. Владыкина Т. Права человека со времен Бориса и Глеба. Президент расширил права омбудсмена // Российская газета. 17.10.2006.
98. Гегель Г. В. Ф. Философия права. – М.: Мысль, 1990. – С. 335.
99. Гессен В. М. Основы конституционного права. – Петроград, 1917. – С. 31.
100. Головин А. Г. Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации: Дис... канд. юр. наук. – С.139–140.
101. Государственная Дума 1906–1917: Стенографический отчёт. – Т.2. – М., 1995. – С. 741.
102. Государственный контроль в зарубежных странах: Сборник материалов. – М., 1999. – С. 5.

103. Гранкин И. В. Контрольная деятельность палат парламента России: состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6.
104. Гранкин И. В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 5.
105. Грязнова О. Массовое отношение к терроризму как показатель политической культуры жителей России // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2005. – № 3 – С. 16–29.
106. Демидов М. В. Конституционные основы парламентского контроля в республиках – субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4.
107. Дубровский А. О концептуальном подходе к разработке законопроекта «О парламентском расследовании»/ А. Дубровский // Юридический мир. – 2002. – № 4. – С. 77–79.
108. Ждут тяжелые времена. Имитация кипучей деятельности // Газета «Дуэль». – № 31 (429). – 2 августа 2005 г. – http://www.duel.ru/200531/?31_1_2.
109. Железнодорожный роман Николая Аксёненко // «Московские ведомости», № 23 от 8 июня 1999 года; газеты «Труд» и «Сегодня» от 21 апреля 1998 г.; газета «Новый Петербург» от 23 апреля 1998 г.; «Экономическая газета» от 20 мая 1998 г.; газета «Советская Россия» от 20 мая 1999 г.; газета «Вечерняя Москва» и «Парламентская газета» от 28 мая 1999 г.; газета «Комсомольская правда» от 10 июля 1999 г.; газета «Версия» от 14 июля 1999 г.
110. Завидов Б. Д. К вопросу об изменении статьи 32 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // Подготовлен для системы «Консультант Плюс», 2006.
111. Законодательная техника / Под редакцией проф. Д. А. Керимова. – С. 45.
112. Зрелов А. П., Краснов М. В. О введении института парламентского расследования в Российской Федерации // Право и политика. – 2003. – № 10. – С. 39–48.
113. Зубарев С. М. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования // Подготовлено для системы «Консультант Плюс», 2007.

114. Камакин А. Правила безопасного сыска: [Парламентское расследование] // Итоги. – 2005. – № 45. – С. 18–21.
115. Камышев Д. Следствие ведут депутаты: [Законопроект «О парламентских расследованиях Федерального Собрания РФ»] // Коммерсантъ Власть. – 2002. – № 48. – С. 30–32.
116. Камышев Д. Тихо! Идет расследование / Д. Камышев, С. Фаризова, А. Барахова // Коммерсантъ Власть. – 2000. – № 37. – С. 12–15.
117. Касаткина Н. М. Парламентский контроль в Португалии. Институты конституционного права иностранных государств. – М., 2002. – С. 316.
118. Кененова И. П. Вертикаль исполнительной власти и некоторые конституционно-правовые проблемы современного цикла развития России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 4.
119. Керимов А. Д. О процедурах и практике изучения парламентами иностранных государств правоприменительной деятельности и других форм реализации законодательства // Аналитический вестник / Совет Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации. – 2002. – № 12. – С. 35–42.
120. Керимов А. Д. Парламент Франции. – С. 81–82.
121. Ковачев А. Д. Парламентский контроль в Болгарии / Институты конституционного права иностранных государств. – М., 2002. – С. 260.
122. Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах: Дис. ... канд. юр. наук. – С. 93.
123. Козлова Е. И., Кутафин О. Е., Конституционное право России. – М., 2005. – С. 134.
124. Колибаб А. К. Парламентский контроль в Италии. Институты конституционного права иностранных государств. – М., 2002. – С. 301.
125. Комиссии по расследованию и по контролю в Национальном собрании Франции (пятая республика) // Законодательство зарубежных стран: Обзор. информ. – 1991. – № 6. – С. 1–29.
126. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б. В. Страшуна. – С. 534.
127. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Руководитель авторского коллектива

- ва и отв. редактор Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновлённое и доработанное. – М.: Норма, 2005. – С. 652–654.
128. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН проф. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2 изд., перераб. – М.: Норма, 2005. – С. 315.
129. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 3 изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. – С. 285.
130. Конституционное право России: Учебник / Под редакцией А. Н. Кокотова, М. И. Кукушкина. – Екатеринбург, 2001. – С. 97.
131. Конституционное право. Энциклопедический словарь. – <http://www.urka.ru/library.php?show=102750>.
132. Конохова И. А. Конституционное право России. Общая часть: Курс лекций. – С. 997.
133. Котляревский С. А. Власть и право: Проблема правового государства. – Серия: Мир культуры, истории и философии. – СПб.: Изд. «Лань»; Санкт-петербургский университет управления МВД Российской Федерации, 2001. – С. 264.
134. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. – С. 158–159.
135. Кроткова Н. В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С. А. Котляревского // Право и политика. – 2006. – № 12.
136. Круговых И. Э. К вопросу о статусе Парламентского расследования: Аналитический запрос к проекту федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании»/ И. Э. Круговых; Правовое упр. аппарата Гос. Думы Рос. Федерацией // Политический маркетинг. – 2006. – № 2. – С. 4–18.
137. Лафитский В. И. Конгресс США. Парламенты мира: Сб. – М., 1991. С. 317–318.
138. Лафитский В. И. Контрольные полномочия Конгресса США. Институты конституционного права иностранных государств. – М., 2002. – С. 330.
139. Лафитский В. И. Контрольные полномочия Конгресса США // Журнал российского права. – 2000. – № 12. – С. 117–123.
140. Ленин В. И. Полн. собр. соч. – Т. 36. С. 75; Т. 54. – С. 129.

141. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учеб. для студентов юрид. вузов и фак. М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 666–682.
142. Макоев А. В., Хамуков А. В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005, – № 5.
143. Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. – Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. д.ю.н., проф. С. Н. Бабурина (Электронный ресурс ИПС «Консультант Плюс»).
144. Мальцан А. Л. Современный парламентаризм кризис и обновление идеи // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 9.
145. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – Т.13. – С 497.
146. Материалы «круглого стола» на тему «О процедуре парламентских расследований». – www.duma.gov.ru/gosstroj/home.htm
147. Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект): Дис... канд. юр. наук. – М., 2004. – С. 138.
148. Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 7.
149. Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 6-е изд., перераб. и дополн. – М.: Белые альвы, 1999. – С. 220.
150. Монтескье Ш. О духе законов // Избранные произведения. – М., 1955. – С. 167.
151. Муляев А. Г. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в Российской Федерации // Представительная власть, 21 век. – 2007. – № 2 (75). – С. 73.
152. Никитин Е. П. Метод познания прошлого // Вопросы философии. – 1966. – № 8. – С. 34–35.
153. Овсянян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. – 2007. № 15.
154. Очерки сравнительного права: Сборник / Сост. В. А. Туманов. – М., 1981.

155. Парламентское право России / Под ред. Т.Я. Хабриевой. – М., 2003. – С. 333.
156. Парламенты мира: Сб. – М., 1991.
157. Пилипенко А. Н. Парламентский контроль во Франции. Институты конституционного права иностранных государств. – М., 2002. – С. 341.
158. Писарев А. Н. Полномочия высших органов государственной власти России по осуществлению гражданского контроля над армией // Право в Вооруженных Силах. – 2000. – № 9.
159. Попов И. Ю. Парламент Италии. Парламенты мира: Сб. – М., 1991. – С. 170.
160. Проблемы сравнительного правоведения / Редколл.: В. Н. Кудрявцев и др. – М., 1981.
161. Редакционный материал. Обжалование неправомερных действий органов исполнительной власти в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1.
162. Савельев Ю. Никто не признает ответственности: [Беседа с депутатом Гос. Думы Ю. Савельевым о работе парламент. комиссии по расследованию беслан. теракта] / Записал В. Хамраев // Коммерсантъ Власть. – 2005. – № 24. – С. 36–37.
163. Садовникова Г. Д. Парламентские расследования и развитие института парламентского контроля в Российской Федерации // Журнал «Государственная власть и местное самоуправление». – 2006. – № 2. – С. 12–14.
164. Соломатина Е. А. Методы и формы контроля законодательной власти за деятельностью правоохранительных органов // Право и политика. – 2005. – № 9.
165. Спиридонов А. А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования и перспективы развития // Материалы ежегодной Всероссийской научно-теоретической конференции «Актуальные вопросы развития государственности и правовой системы в современной России». – Оренбург, 2006. – С. 241–243.
166. Совет Федерации. Государственная Дума: Справочник. – М., ИЭГ «Панорама», Фонд развития парламентаризма в России, 1994–1996. (электронная версия).

167. Стенина В. К. Парламентский контроль и парламентское расследование в президентских и полупрезидентских республиках // Юридический мир. – 2007. – № 4. – С. 58–64.
168. Стенина В. К. Парламентский контроль и парламентское расследование в парламентских республиках и монархиях // Международное публичное и частное право. – 2007. – № 2. – С. 48–52.
169. Сурков К. В. Предмет парламентских расследований // Финансовый контроль. – 2005. – № 9. – С. 20.
170. Сурков К. В. Следствие ведут законодатели: [Правовое регулирование парламентских расследований] // Финансовый контроль. – 2005. – № 9. – С. 66–73.
171. Сурков К. В., Кваша Ю. Ф. Парламентское расследование // Юридический мир. – 2004. – № 12. – С. 64–67.
172. Сурков К. В., Кваша Ю. Ф. Парламентское расследование // Юридический мир. – 2005. – № 1. – С. 68–71.
173. Сурков К. В. Парламентское расследование как механизм реализации конституционной ответственности / Записала В. Коршунова // Юридический мир. – 2005. – № 9. – С. 8–13.
174. Сурков К. В. Стороны парламентского расследования // Финансовый контроль. – 2005. – № 10. – С. 28.
175. Тарасов А. М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценка и его эффективности // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 60.
176. Тарасов А. М. Региональный президентский контроль: вопросы совершенствования // Журнал российского права. – 2002. – № 5. – С. 45.
177. Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. – М., 1985. – С. 43.
178. Тиле А. А., Швеков Г. В. Сравнительный метод в юридических дисциплинах. – М., 1978. – С. 6–38.
179. Тимошенко И. Г. Парламентский контроль в Великобритании. Институты конституционного права иностранных государств. – М., 2002. – С. 267.
180. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д. Н. Ушакова. – Том 2. – М., 2000. – С. 736.

181. Томчин Г. А. О парламентском расследовании. – <http://www.tomchin.ru/society/analytic/1590.html>.
182. Трещетенкова Н. Ю. Парламентский контроль в Польше. Институты конституционного права иностранных государств. – М., 2002. – С. 283.
183. Фоков А. Послание Президента Российской Федерации В. Путина – основа крепкой и независимой судебной власти // Российский судья. – 2007. – № 7.
184. Шевердяев С. Н. Вопросы совершенствования положений Федерального закона о парламентском расследовании // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 14. – С. 7–14.
185. Щедрин Н. В. Основания и пределы антитеррористических мер безопасности // Право и политика. – 2006. – № 11.
186. Якимова Е. М. Становление института парламентских расследований в Российской Федерации // Вопросы конституционного права. – 2005.

Парламентский контроль
в Российской Федерации

Научно-практическое пособие

Редактор Сидорова А. Д.
Компьютерная вёрстка Рапоцевич М. В.

Подписано в печать 11.11.2011 г.
Формат 60×84/16. Печ. л.10,0. Печать офсетная.
Тираж 300 экз. Заказ № 423.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.