

УДК 342.536.75
ББК 67.300

**О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОМИССИЙ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПАРЛАМЕНТСКОМУ РАССЛЕДОВАНИЮ**

О. Х. Молокаева

Характерной чертой парламентаризма современных демократических государств является парламентский контроль. Конституция Российской Федерации предусматривает различные формы контроля — например, деятельность Счетной палаты по контролю за исполнением федерального бюджета (ст. 101); отрешение Президента Российской Федерации от должности (ст. 93), решение вопроса о доверии Правительству (ст. 103, 117) и т. п.

7 мая 2013 г. был принят Федеральный закон № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Согласно Закону, парламентский контроль проводят Совет Федерации и Государственная Дума, их комитеты и комиссии, члены и депутаты, Счетная палата Российской Федерации, парламентская комиссия по расследованию [Федеральный закон «О парламентском контроле 2013». В данном законе перечислены формы парламентского контроля. Так, Государственная Дума рассматривает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, заслушивает его ежегодные отчеты и доклады Председателя ЦБ РФ о деятельности Банка России, проводит парламентские слушания и направляет депутатские запросы. Одним из видов парламентского контроля является парламентское расследование.

Исторически первое парламентское расследование было проведено Конгрессом США в 1912 г. по факту крушения «Титаника». Результаты парламентских расследований подчас сказывались не только на событиях внутри страны, но и на внешнеполитических позициях государства. Например, уотергейтское расследование привело к отставке Президента США Р. Никсона. В Италии, Японии парламентские расследования заканчивались отставкой премьер-министра, министров, или же судом, а даже

иногда и самоубийством государственных деятелей, чье служебное поведение расследовалось. В последнее время таковыми стало дело Гонгадзе на Украине, существенно повлиявшее на последующие кардинальные перемены в этой стране. Таким образом, парламентское расследование — исключительно дееспособное, многоцелевое и эффективное средство современной политики, в значительной мере позволяющее контролировать ход внутривластных процессов, оказывать влияние на состояние международных дел [Парламентское расследование 2009].

Анализ законодательства зарубежных стран свидетельствует о том, что орган, проводящий парламентское расследование, может иметь различные названия. В некоторых странах подобные структуры носят название «комитет», в других — «комиссия». Термин «комитет» употребляется в Германии (хотя Регламент Бундестага от 28 января 1952 г. предусматривает создание исследовательской комиссии (§ 56)), а, например, в России, Греции, Испании, Португалии, Литве нашел применение термин «комиссия» [Якимова 2012: 112].

В России практика создания парламентских комиссий по расследованию существует с 1990-х гг. Они были образованы для расследования событий в Чеченской Республике 1993–1994 гг., финансового кризиса 1998 г., отрешения от должности Президента Б. Н. Ельцина, событий в Беслане 2004 г. Однако нормативного правового акта, регулирующего данный круг общественных отношений, не было, хотя имелись попытки разработать такой законопроект. Первый законопроект о парламентских расследованиях был внесен в Государственную Думу в 2002 г. и отвергнут по той причине, что Конституция Российской Федерации не

предусматривает возможности парламентских расследований, следовательно, предварительно нужно внести в нее изменения [Нудненко 2008: 6].

Период многолетних дискуссий по вопросу о необходимости парламентских расследований в стране был завершен в 2005 году. В Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию того года было однозначно сказано о необходимости утвердить законом процедуру парламентских расследований [Послание Президента РФ 2005].

В ходе обсуждения законопроекта о парламентском расследовании высказывались различные точки зрения. Так, введение института парламентского расследования, на взгляд тогдашних заместителей Председателя Госдумы В. Пехтина и В. Володина, председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В. Плигина, его первого заместителя А. Москальца (все из фракции «Единая Россия»), станет «очередным шагом на пути построения в России демократического общества» и позволит законодательной власти более эффективно реагировать на «наиболее значимые события, вызывающие широкий общественный резонанс».

Однако не все парламентарии поддержали доводы сторонников законопроекта. Так, В. Илюхин (фракция КПРФ) полагал, что закон «унижает российский парламент». По его мнению, этим документом «фактически запрещается проводить парламентские расследования в отношении недостойного поведения высших должностных лиц», поэтому предметом разбирательства «никогда не станут вопросы коррупции президентского окружения или все, что невыгодно исполнительной власти» [Информационно-аналитические бюллетени 2005].

27 декабря 2005 г. был принят Федеральный закон № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», где закрепляются цели и принципы парламентского расследования, его предмет, порядок формирования парламентской комиссии.

Парламентскому расследованию подлежат: 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; 4) факты грубого нарушения финансовой дисциплины, развившиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, управления и распоряжения федеральной собственностью [Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации 2005: ст. 4].

Статья 9 Федерального закона № 196-ФЗ отмечает, что при принятии решения о возбуждении парламентского расследования палаты Федерального Собрания на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и избирают ее сопредседателей. В состав комиссии от Государственной Думы должно входить равное число представителей всех депутатских объединений в Государственной Думе. В литературе высказываются точки зрения, согласно которым в законе требуется указать, что часть состава комиссии должна формироваться исходя из профессиональных данных депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации; в число лиц, уполномоченных вносить предложение о проведении парламентского расследования, включить Общественную палату РФ; ввести обязательность указания предмета и целей конкретного парламентского расследования в постановлении палаты [Федотова 2012].

Комиссия формируется на время проведения парламентского расследования и после его завершения распускается. Одной из особенностей проведения парламентского расследования в Российской Федерации является то, что возможно создание только совместных комиссий обеих палат Федерального Собрания. Конституция Испании от 27 декабря 1978 года в ст. 76 закрепляет, что Конгресс и Сенат и, при необходимости, обе палаты совместно могут назначать следственные комиссии по любым делам, представляющим общественный интерес. Полагаем, что следует ввести право создания парламентской комиссии отдельно па-

латой Федерального Собрания Российской Федерации в случае получения отказа от другой палаты.

В ходе дискуссии во время принятия закона высказывалось мнение, что Федеральный закон должен исходить из наличия права на самостоятельное парламентское расследование каждой палаты Федерального Собрания. Совместные расследования могут быть дополнением к этому, выражая добрую волю каждой из палат, и, конечно же, в этом случае требуется их одинаковое решение. Кроме того, отмечалось, что проект федерального закона о парламентском расследовании Федерального Собрания не устанавливает каких-либо гарантий прав палат на парламентское расследование в качестве совместной деятельности. Между тем в другом варианте совместной деятельности палат Федерального Собрания, предусмотренном Конституцией России, в законодательном процессе такие гарантии есть. Так, неодобрение Советом Федерации закона, поступившего из Государственной Думы, может привести к повторному голосованию в Думе, при котором требуется уже две трети голосов.

Недостатком проекта федерального закона о парламентских расследованиях было и то, что он давал право каждой палате досрочно прекратить полномочия членов комиссии парламентского расследования со своей стороны. Тем самым работа комиссии могла быть нейтрализована [Авакьян 2005]. Кроме того, возможен вариант, когда Государственная Дума примет решение о создании комиссии парламентского расследования, а Совет Федерации откажется его поддержать, в результате парламентское расследование не состоится. Данные положения законопроекта нашли свое закрепление в принятом законе.

Вышеназванные мнения, на наш взгляд, достаточно аргументированные и обоснованные, не были учтены, и в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. получило закрепление предложение о формировании единого органа парламентских расследований обеих палат Федерального Собрания РФ. Таким образом, это — следующая форма совместной работы Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания после совместного заседания палат Федерального Собрания [Нудненко 2008: 6].

Первой комиссией по парламентскому расследованию после принятия закона

2005 г., была парламентская комиссия по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года. В ее состав вошли 8 членов от Совета Федерации, 8 депутатов от Государственной Думы, представляющих все фракции. Комиссия провела 8 заседаний, осуществила выезд на место трагедии — п. Черемушки (г. Саяногорск), а также на ряд предприятий по изготовлению гидрооборудования (г. Санкт-Петербург) — всего предприняла 4 рабочих поездки. Комиссия действовала с 21 сентября 2009 г. по 25 декабря 2009 г. В итоговом докладе были высказаны рекомендации. Комиссия выявила отсутствие полноценного контроля технического состояния оборудования и в этой связи сочла необходимым разработать нормативный правовой акт, регламентирующий порядок вывода из работы основных фондов в электроэнергетике, имеющих высокий физический и моральный износ. Кроме того, комиссия сочла необходимым разработать нормативный правовой акт, регулирующий вопросы гражданской ответственности по возмещению ущерба, нанесенного в результате неправильных и неправомерных действий по управлению электроэнергетическими системами. Комиссия отметила необходимость разработки специального технического регламента «О безопасности энергетических систем», в котором следует установить требования безопасности по поддержанию надежности энергетических систем. Таким образом, в итоговом докладе комиссии были высказаны рекомендации по совершенствованию законодательной базы электроэнергетической отрасли.

В деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предложения о создании комиссии парламентского расследования по важным вопросам государственной и общественной значимости высказываются довольно часто. Однако такие предложения, к сожалению, редко получают поддержку. Так, в апреле 2013 г. лидер КППРФ Геннадий Зюганов заявил, что чиновники, курирующие в Российской Федерации сферу образования, должны покинуть свои посты. Глава КППРФ выразил мнение о необходимости создания комиссии Государственной Думы и Совета Федерации для расследования действий чиновников, руководящих данной сферой.

Но комиссия по данному, актуальному для российского общества вопросу, создана не была.

В действующем законодательстве, регулирующем парламентское расследование, существуют пробелы. Так, председатель комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, Андрей Клишас и Константин Добрынин стали авторами проекта закона об изменениях в закон о парламентском расследовании. Одним из принципиальных нововведений законопроекта сенатор назвал расширение перечня событий, подлежащих парламентскому расследованию. «Мы предлагаем дополнить его фактами нарушения должностными лицами Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также совершения должностными лицами действий или бездействия, несовместимых с их статусом», — пояснил Константин Добрынин. Эти изменения также предполагают возможность проведения подобного расследования, в том числе и в отношении любого парламентария.

Если обратиться к зарубежному опыту, то, например, Конституция Польши предусматривает, что Сейм осуществляет контроль за деятельностью Совета министров (ч. 2 ст. 95 Конституции Польши). Парламентский контроль в польском Сейме инициирует не только сбор информации, необходимой для осуществления законодательной функции, но делает также возможным привлечение к политической ответственности правительства и его членов [Соловьев 2010: 181]. В 2004–2005 гг. в польском Сейме действовала комиссия по расследованию обвинения в нарушениях со стороны министерства финансов в ходе надзора над представителями казначейства в нефтяном концерне «Орлен», а также обвинения в использовании спецслужб для противозаконного воздействия на органы юстиции с целью давления на членов правления концерна «Орлен». В итоговом докладе следственной комиссии, принятом в сентябре 2005 г., были сформулированы следующие выводы. Во-первых, был поставлен вопрос о привлечении к конституционной ответственности Александра Квасьневского за нарушения прав и обязанностей Президента Республики Польша, во-вторых, о привлечении к конституционной ответственности бывшего премьер-министра Лешека Миллера за превышение

должностных полномочий и действия, совершенные в ущерб общественным интересам, для достижения частных политических преимуществ, и, в-третьих, о привлечении к конституционной ответственности бывшего премьер-министра Влодзимежа Чимошевича за неисполнение должностных обязанностей в части обеспечения энергетической безопасности страны [Соловьев 2012: 160].

Конституцией Польши (ст. 202) также предусмотрен отдельный орган, называемый Верховной Палатой Контроля, являющийся высшим органом государственного контроля. Данный орган подчиняется Сейму. Верховная Палата Контроля контролирует деятельность органов правительственной администрации, Национального Банка Польши, государственных юридических лиц и иных государственных организационных единиц с позиций законности, экономности, целесообразности и добросовестности.

С учетом охарактеризованного выше опыта законодательного регулирования полагаем целесообразным расширить круг вопросов, решаемых комиссией Федерального Собрания по расследованию, за счет контроля за деятельностью высших должностных лиц.

Авторы законопроекта предлагают также убрать деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, которую они осуществляют в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, из перечня событий, не подлежащих парламентскому расследованию. «Таким образом, существенно расширяется предмет парламентского расследования», — отметил Константин Добрынин.

С данным мнением трудно согласиться. Уголовное расследование обстоятельств правонарушения осуществляется правоохранительными органами с целью установления и наказания виновных лиц. Целями парламентского расследования являются выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий. Особенностью устранения указанных причин является использование возможностей законодательной функции Федерального Собрания Российской Федерации. Поэтому уголовное преследование не исключает парламентского расследования. Напротив,

парламентское расследование должно дополнять уголовное расследование. Таким образом, оно может проводиться параллельно уголовному расследованию, но специфическими формами и методами. Более того, институт парламентских расследований — это наиболее активный и последовательный помощник действующим сегодня органам следствия и дознания.

В период обсуждения концепции проекта Федерального закона депутаты отмечали, что сегодня высокопоставленное должностное лицо может отказываться от дачи показаний, объяснений прокуратуре, МВД, иным органам следствия. Однако перед парламентской комиссией расследования они не смогут отказаться от дачи показаний. Так, парламентская комиссия, расследовавшая тбилисские события 1989 г., пригласила ряд высокопоставленных государственных деятелей на свое заседание, и они дали ей свидетельские показания. В то же время Главная военная прокуратура, в производстве которой находилось уголовное дело, не смогла этих лиц допросить [Лазарев 2005: 5].

Обращает на себя внимание тот факт, что в законе о парламентском расследовании не прописана процедура принятия решения по итогам расследования и не предусмотрена возможность создания согласительной комиссии для преодоления возникших расхождений между палатами Федерального Собрания. Полагаем, что нормы, регламентирующие данные процедуры, необходимо внести в Закон.

Авторы законопроекта предлагают также ввести уголовную ответственность для физических лиц в случае неправомерного отказа от предоставления информации (документов, материалов) в период проведения парламентского расследования. Сейчас подобная норма существует только для должностных лиц [Добрынин 2013]. Конституция Республики Бавария от 8 декабря 1946 г. предусматривает, что парламентские следственные комитеты и другие органы, привлекаемые ими к работе, могут в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом собирать все необходимые доказательства, приглашать свидетелей и экспертов, допрашивать их и приводить к присяге и вести против них производство по делу об обязанности давать свидетельские показания.

Граждане могут обладать специальными знаниями либо информацией, которая

может способствовать парламентскому расследованию. Для полного и всестороннего парламентского расследования необходимо, чтобы неправомерный отказ от предоставления информации предусматривал правовые последствия в виде ответственности. Будет ли это уголовная или иная по виду ответственность — вопрос сложный, нуждающийся в обсуждении.

Что касается правовых последствий парламентских расследований Федерального Собрания, то статья 25 Федерального закона № 196-ФЗ закрепляет положение о том, что в итоговом докладе могут содержаться предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. В этом отражается социальная значимость не только работы парламентской комиссии, но и деятельности законодательного органа в целом [Ивлиев 2004: 78]. В итоговом докладе также могут содержаться предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли за собой возникновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, или действия (бездействие) которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, носили неудовлетворительный характер, предложения о совершенствовании деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, парламентские расследования играют немаловажную роль в реализации прав и свобод человека и гражданина, в выявлении и устранении грубых и массовых их нарушений, хотя Федеральный закон о парламентском расследовании нуждается в доработке и внесении изменений.

Литература

- Авакьян С. А. О проекте Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Архив комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2005 г. 2 с.

- Добрынин К.* Нужно расширить возможности парламентского расследования. 29 марта 2013 г. сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ [электронный ресурс] URL: // <http://council.gov.ru/press-center/news/30200/> (дата обращения: 3.06.2013).
- Ивлиев Г. П.* Круглый стол «Какой парламент нужен России?». Москва, 28 января 2004 г. // Цикл публичных дискуссий «Россия в глобальном контексте». Вып. 16: Власть для развития страны. М., 2004. С. 78.
- Информационно-аналитические бюллетени (ИАБ) 2005 г.* 11 осенняя сессия 2005 г. Государственная Дума в средствах массовой информации [электронный ресурс] // URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/1/3262> (дата обращения: 22.01.2014).
- Итоговый доклад парламентской комиссии по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года* [электронный ресурс] // URL: <http://www.council.gov.ru/> (дата обращения: 22.01.2014).
- Конституция федеральной земли ФРГ Республики Бавария от 8 декабря 1946 г. // Интернет-библиотека конституций [электронный ресурс] URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/186> (дата обращения: 22.01.2014).
- Лазарев В. В.* Предложения по законопроекту «О парламентских расследованиях» // Архив Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2005. С. 5.
- Нудненко Л. А.* К истории разработки и принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Государство и право. 2008. № 8. С. 5–13.
- Парламентское расследование* // Аналитический Вестник. Выпуск 2. Зарубежный опыт осуществления парламентского контроля. Федеральное Собрание Российской Федерации. Аппарат Государственной Думы. Аналитическое управление. М., 2009. [электронный ресурс] // URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/1/3262> (дата обращения: 22.01.2014).
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 25.04.2005* // Российская газета. № 86. 26.04.2005.
- Соловьев Д. В.* Деятельность исполнительной власти как предмет парламентского контроля в Республике Польша // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 6. С. 180–184.
- Соловьев Д. В.* Парламентское расследование как политический институт: опыт Польши // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2012. № 2. С. 150–163.
- Федеральный закон от 27 декабря 2005 г № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»* // Российская газета. 29 декабря 2005. № 294.
- Федеральный закон от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»* // СЗ РФ, 13.05.2013, № 19, ст. 2304.
- Федотова Ю. Г.* Парламентское расследование как форма парламентского контроля в Российской Федерации: автореф. дис канд. юрид. н. Челябинск. 2012. 33 с.
- Якимова Е. М.* Парламентские расследования как форма парламентского контроля: опыт России и Германии // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 6 (86). С. 112–115.