

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

**Виды государственного контроля  
в Российской Федерации**

Издание Государственной Думы  
Москва • 2013

УДК 35.072.6  
ББК 67.401  
В42

### **Автор-составитель**

А. А. Спиридонов, кандидат юридических наук

В42 **Виды государственного контроля в Российской Федерации.** – М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2013. – 96 стр.

Накопленный материал, касающийся нормативного правового регулирования и осуществления государственного контроля в России, несомненно, интересен с точки зрения его обобщения и использования. Замысел работы: исследовать теоретические основы института государственного контроля в России. На примере парламентского и президентского контроля в России рассмотреть и проанализировать его основные виды.

В последнее время прослеживается тенденция усиления полномочий органов исполнительной власти по сравнению с законодательными. В этой связи особое внимание приобретают вопросы совершенствования парламентского контроля в России. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что одним из эффективных инструментов парламентского контроля являются парламентские расследования. В Российской Федерации институт парламентских расследований в его современной форме введен сравнительно недавно и пока не получил широкого практического применения. В работе проведен анализ актуального состояния института парламентских расследований в России и определены пути его совершенствования.

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

УДК 35.072.6  
ББК 67.401

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	4
Глава 1. Общетеоретические основы государственного контроля ...	7
§ 1. Понятие государственного контроля .....	7
§ 2. Принципы государственного контроля .....	10
Глава 2. Президентский контроль в системе государственного контроля .....	15
Глава 3. Парламентский контроль как вид государственного контроля в России .....	20
§ 1. Понятие и значение парламентского контроля. Парламентские расследования как форма " контроля над исполнительной властью .. 0000000000000000 .....	20
§ 2. Особенности нормативного правового регулирования парламентского расследования в Российской Федерации .....	31
§ 3. Содержание парламентского расследования в Российской Федерации .....	41
§ 4. Стадии парламентского расследования в Российской Федерации .....	72
Заключение .....	88
Список литературы .....	92

## ВВЕДЕНИЕ

Государственный контроль лишь в последние годы стал предметом пристального изучения со стороны отечественной науки и политической практики, хотя существует он в России и других странах уже давно, на протяжении нескольких столетий.

Действующее законодательство в Российской Федерации сформировано по отраслям права, поэтому правовые нормы, регулирующие осуществление в России государственного контроля, содержатся в многочисленных законах и иных нормативных правовых актах различных отраслей права, что с одной стороны затрудняет исследование, а с другой позволяет исследовать государственный контроль системно.

Государственный контроль осуществляется органами различных ветвей власти, что говорит о неоднородности его видов. Прокуроры, санитары, финансисты, пожарные и налоговые инспекторы, другие должностные лица государственных органов руководствуются в своей деятельности совершенно разными нормами и законами, хотя есть и общие для всех правила и принципы. Это свидетельствует о том, что государственный контроль проводится разными методами, имеет несколько видов и форм.

В научной литературе существует большое количество определений понятия государственного контроля, что говорит о разнообразии мнений ученых-государствоведов, о том, что же такое государственный контроль.

Это и функция государства, и неотъемлемая часть управленческого процесса, и процедура.

Необходимо отметить, что для плановой экономики контроль действительно был, прежде всего, государственной функцией. Не менее характерно такое понимание и для модели постсоветского времени. При этом следует отметить, что под функциями государства понимаются как основные стороны деятельности государства, так и его постоянная деятельность по управлению.

В настоящее время в России прослеживается тенденция в сторону упрощения применения этой модели, взвешенности и сбалансированного осуществления государственного контроля.

Необходимо отметить, что в последнее время среди видов государственного контроля особое значение в России приобретает парламентский контроль.

И это не удивительно, поскольку данный институт представляет собой эффективный инструмент, с помощью которого общество в лице своих представителей, получает возможность контролировать власть. Более того, благодаря данному институту в стране складываются традиции высокой этики государственной службы, а власть становится более прозрачной, что позволяет оценить эффективность

ее действия и, соответственно, требовать привлечения к ответственности ее некомпетентных, либо нарушивших закон чиновников. Последнее является одним из основных условий искоренения коррупции и 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 серьезные 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.

Следует также отметить, что, выступая еще 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» с последующими незначительными изменениями и дополнениями.

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 аспектов становления и развития института государственного контроля в России, а также особенностей осуществления двух основных его видов – парламентского и президентского. В работе автор существенное внимание уделяет сравнительно новой форме парламентского контроля – парламентским расследованиям. Зарубежный опыт свидетельствует о том, что парламентские расследования являются одним из эффективных инструментов парламен-

кого контроля. В Российской Федерации институт парламентских расследований в его современной форме введен сравнительно недавно и пока не получил широкого практического применения. В работе автор проводит анализ современного состояния института парламентских расследований в России и определяет пути его совершенствования.

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.

# ГЛАВА 1. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

## § 1. Понятие государственного контроля

Исследование вопросов о государственном контроле тесно связано с понятиями «власть» и «управление».

Соотношение понятий «власть» и «управление» достаточно содержательно описывает профессор Ю. А. Тихомиров. Он говорит о том, что именно это соотношение позволяет показать процесс осуществления политической, государственной власти и одновременно социально-политический характер управления делами общества и государства – на разных уровнях их сопоставления<sup>1</sup>. Управление как процесс властного воздействия на сознание, поведение и деятельность людей выступает универсальной формой реализации власти или функциональной сущностью власти. Это важно для характеристики государственного управления в его соотношении с государственной властью.

Государственное управление (управление государством), по мнению В. Е. Чиркина, понимаемое в самом широком смысле этих слов, – это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, всех ее органов, всех должностных лиц, то есть реализация государственной власти во всех ее формах и методах.

Действительно, государственная власть должна проявлять себя во всей полноте, характеризующейся кругом и объемом стоящих перед ней задач, оказывать системное организующее воздействие на жизнедеятельность общества. Именно эти цели преследует деятельность всего аппарата государственной власти, каждый из структурных элементов которого обеспечивает реализацию возложенных на него полномочий и является ответственным в своей сфере деятельности, но при этом, одновременно, непосредственным образом участвует в функционировании единого государственно-властного механизма<sup>2</sup>.

В теории управления, под управлением в общем смысле понимается совокупность действий по организации процесса достижения поставленной цели. Процесс управления любым объектом включает в себя, прежде всего:

- наличие четко формализованной цели управления;
- контроль за текущим состоянием процесса управления;
- сопоставление цели и состояния процесса управления, и выработка управляющего воздействия;
- исполнение решения.

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Механизм управления в социалистическом обществе. М.: Наука, 1978. С. 317–318.

<sup>2</sup> Граждан В. Д. Теория управления. М.: Гардарики, 2004. С. 157.

Отсутствие хотя бы одной из перечисленных составляющих или их неправильная организация либо вообще делают невозможным осуществление процесса управления, либо существенно снижают его эффективность и качество. При этом отметим, что именно контроль является одной из основных составляющих управления, именно он обеспечивает так называемую обратную связь.

Надо отметить, что «контроль» – это понятие, которое не имеет единого определения в юридической литературе. И в каждом определении понятия «контроль» прослеживается индивидуальный подход того или иного научного направления юридической мысли.

Одни авторы понимают «контроль» как: функцию, форму, средство, элемент, явление, институт, для других «контроль» – это: фактор, правомочие, условие, регулятор, метод, деятельность.

Вообще «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 «контроль» рассматривается как обособленная форма управленческой деятельности<sup>3</sup>. Профессор Б. А. Страшун рассматривает контроль как: «одну из неотъемлемых функций управления, позволяющий сопоставить фактический результат управленческой деятельности с желаемым, выявить недостатки и их причины»<sup>4</sup>.

В литературе, посвященной исследованию социального управления, «контроль» рассматривается: как проверка деятельности кого-либо 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, о том, что, несмотря на то, что контроль и управление – это два самостоятельных института, тем не менее это тесно связанные друг с другом понятия. При этом контроль является одной из функций управления.

<sup>3</sup> Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 14.

<sup>4</sup> 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 управляющими (субъектом) и управляемыми (объектом)»<sup>5</sup>.

Анализ контрольной деятельности позволяет сделать вывод, что каждая стадия контроля, как и сам контроль в целом имеет своим результатом достижение той или иной цели.

Одна из важнейших целей государственного контроля – это процесс обеспечения достижения государством конкретных результатов его работы, или конкретных результатов работы органов и систем государства.

Сложность и многогранность контрольной деятельности определяют многообразие целей и методов контроля, что дает 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 другое.

Если рассматривать классификацию видов контроля по субъекту контроля, то стоит отметить, что в советский период государственведы различали четыре субъекта, осуществляющих контроль за деятельностью органов государственного управления: государство, общественные организации, трудовые коллективы, граждане как частные лица<sup>6</sup>.

В современный период в литературе в зависимости от субъекта контроля выделяются виды контроля: государственный, общественный, частный и международный. Общественный контроль осуществляется, собственно, самим обществом – общественными организациями, трудовыми коллективами и гражданами. По отношению к государственному контролю общественный контроль 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

<sup>5</sup> Бендюрина С. В. Федеральний парламентский контроль (конституционно-правовое исследование): дисс. ... канд. юр. наук. М., 2003. С. 35.

<sup>6</sup> Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 43.

ведения, обладающие правом осуществлять контрольные полномочия или давать обязательные указания.

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 мы остановимся подробнее на таких видах государственного контроля как президентский и парламентский. Необходимо отметить, что, в последнее время наблюдается тенденция усиления полномочий органов исполнительной власти по сравнению с законодательными органами. Безусловно, в этой связи, особое внимание приобретают вопросы совершенствования парламентского контроля в России, его форм и методов.

## § 2. Принципы государственного контроля

Исследование теоретических основ государственного контроля 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»<sup>7</sup>. Причиной этому, 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 государственного контроля являются основами его организации. Любая деятельность должна соответствовать определенным 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 государственному контролю.

Так, еще В. И. Ленин сформулировал основные принципы контрольной деятельности; он считал что «контроль должен быть массовым, всеобъемлющим, постоянно действующим, объективным, результативным»<sup>8</sup>. Из изложенных принципов, конечно, не все могут быть использованы в условиях современной российской действитель-

<sup>7</sup> Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юр. наук. М., 2004. С. 138.

<sup>8</sup> См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 75. Т. 54. С. 129.

ности, 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 т. д.».

Вместе с тем, как справедливо отмечает А. М. Тарасов, «не стоит пренебрегать и апробированными формами и методами государственного и общественного контроля советского периода...»<sup>9</sup>. На наш взгляд, к ним, в частности, можно отнести такие принципы как объективность и результативность.

Следует согласиться с Е. А. Кочериным: система контрольной деятельности должна иметь общие основы и принципы создания и функционирования, которые едины для всех систем контроля независимо от сферы их применения<sup>10</sup>.

Применительно к теме нашего исследования, прежде чем рассматривать основные принципы государственного контроля, необходимо определить их понятие.

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

Принципы государственного контроля можно условно разделить на две группы: общие и специальные.

К общим принципам относятся такие универсальные принципы, как принципы независимости, разделения властей; законности; уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; гласности и другие.

Среди принципов второй группы можно назвать следующие: непрерывность; целевой характер; объективность и точность; гибкость; результативность и другие.

Общие принципы раскрывают содержательную, социально-правовую направленность государственного контроля, а специальные – его организационную и технологическую сторону.

Остановимся на некоторых общих принципах подробнее.

**Принцип законности** является общеправовым, универсальным принципом, который нашел свое воплощение во многих статьях действующей Конституции Российской Федерации. Вообще законность –

<sup>9</sup> Тарасов А. М. Региональный президентский контроль: вопросы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 45.

<sup>10</sup> См.: Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000. С. 158–159.

это состояние, положение, характеризующееся соблюдением законов<sup>11</sup>. Принцип законности состоит в требовании точного и неуклонного соблюдения и исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, прежде всего субъектами, которые осуществляют государственный контроль.

В содержание рассматриваемого принципа включается соблюдение требований к порядку принятия решений, порядку работы, соблюдение требований, предъявляемых к субъектам государственного контроля. Нарушение этого принципа влечет определенные неблагоприятные правовые последствия, которые сказываются на эффективности указанного института.

Таким образом, принцип законности охватывает все стадии государственного контроля и является общим для всех остальных принципов государственного контроля, которые, в свою очередь, можно считать принципами реализации законности при проведении государственного контроля. Принцип законности – «руководящая идея, выполняющая роль социально-юридического ориентира»<sup>12</sup>.

**Принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина** – более частный принцип закрепленной в главе первой статье 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. Безусловно, этот важнейший универсальный принцип должен соблюдаться при осуществлении государственного контроля. 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 ред. 1990 г.) таких общих норм не было.

Рассмотрим специальные (самостоятельные) принципы осуществления парламентских расследований.

**Объективность и точность** означают, что при осуществлении государственного контроля субъектами, осуществляющими государственный контроль, не должны проявляться субъективные предпочтения, а фактические обстоятельства, события, подлежащие определению в процессе государственного контроля, должны устанавливаться в соответствии с законом. Точность государственного контроля также подразумевает, что в основу итогового решения не могут быть положены произвольные факты, основанные на слухах, догадках и домыслах. Несоблюдение объективности и точности в процессе осуществления

<sup>11</sup> Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 2. М., 2000. С. 736.

<sup>12</sup> Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. М., 1985. С. 43.

государственного контроля может привести к принятию итогового решения, содержащего неверные выводы и, соответственно, неверные рекомендации по наказанию невиновных лиц.

**Непрерывность (периодичность).** Прервать процесс контроля – значит сделать запланированное мероприятие или процесс неэффективным. Объект контроля, в случае хаотичности осуществления контрольных мероприятий, приобретает случайные характеристики, происходит искажение объективной картины о качестве процесса или явления.

**Целевой характер контроля,** в том числе и государственного, основан на наличии и определении четко сформулированных целей. Безусловно, эффективный контроль невозможен без очерчивания круга проблем, объектов, процессов, нуждающихся в контроле. Разработке системы государственного контроля обязательно должны предшествовать процедура выработки критериев контроля и формулировка его задач. Здесь важнейшим элементом является то, что контроль сам по себе не является целью, а осуществляется ради достижения поставленной цели. Осуществление контрольного процесса без определения целей контроля и его критериев нецелесообразно, а ценность информации, полученной при проведении бесцельных контрольных мероприятий, равна нулю.

**Гибкость контрольной системы.** Правильно организованная система контроля обладает способностью и возможностью трансформироваться в соответствии с требованиями ситуации. Это касается и внутренних требований, связанных с целями контроля, и внешних требований, возникающих в результате изменений положения как внутри, так и вне организации.

**Взаимосвязь с планированием.** Любой контрольный результат должен влиять на планируемые в дальнейшем процессы. В противном случае результат контроля не отразится в объективной действительности. Однако именно посредством контроля можно выяснить достигнуты ли поставленные цели. Ярким примером фактического воплощения этого принципа в государственном контроле служит принятие государственного бюджета – в нем непременно учитываются результаты исполнения бюджета прошлого года. Подсчет налоговых поступлений позволяет определить допустимые пределы налоговых льгот – отчеты по исполнению бюджета показывают, где ощущается переизбыток финансирования (имеются остатки неиспользованных средств), а где – явная нехватка (дефицит или перерасход).

**Принцип независимости при проведении государственного контроля** приобретает особую ценность при осуществлении государственного контроля. Следует согласиться с некоторыми авторами, которые отмечают зависимость эффективности контрольной деятельности от степени ее 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»<sup>13</sup>. На наш взгляд, принцип независимости является основополагающим принципом государственного контроля и тесно связан с принципом объективности, поскольку только при условии независимости субъектов, осуществляющих контроль от подконтрольных субъектов и в случае обеспечения защищенности от постороннего влияния можно вести речь об объективном и эффективном достижении целей государственного контроля.

**Результативность.** Имеется в виду не только и не столько полезность и значимость собранной в процессе проведения контроля информации, сколько своевременность в принятии и реализации решений, продиктованных полученными результатами контроля.

Итак, если рассматривать контроль как важную функцию государственного управления, при осуществлении контроля и построении его системы нужно исходить из общих принципов государственного управления. Самостоятельная же функция органов контроля, специфика которой дает возможность выделить ее из числа других функций управления, руководствуется общими принципами управления, только дополняя и конкретизируя их.

Государственный контроль должен быть объективным. Анализировать и всесторонне рассматривать следует реальные, а не вымышленные факты и процессы.

Государственный контроль предназначен для создания предпосылок и осуществления управленческой деятельности государства в интересах человека и общества и предупреждает неправомерную деятельность органов управления и должностных лиц. В этом состоит принцип действенности государственного контроля.

Контролирующие органы либо принимают меры к устранению выявленных нарушений самостоятельно, либо передают контрольные сведения уполномоченным на то органам. Государственные органы существуют и осуществляют деятельность не сами по себе – вся информация о проведенных мероприятиях, выявленных отклонениях, устранении нарушений, является общедоступной. Так реализуется принцип гласности в деятельности контрольных органов.

Систематичность и регулярность контрольных мероприятий дисциплинирует не только подконтрольных лиц, но и самих контролеров. Более того, только системные меры способны выявить недостатки в управленческой деятельности, позволяют лучше ориентироваться в конкретной отрасли управления. Построение эффективной системы государственного управления, построение организационной структуры системы государственных органов и их деятельности – залог успешного достижения целей существования любого государства.

<sup>13</sup> Тарасов А. М. Президентский контроль: теоретические и практические аспекты оценка и его эффективности // Государство и право. 2002. № 11. С. 60.

## ГЛАВА 2. ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Рассматривая вопросы, связанные с организацией контрольной деятельности в современной России, необходимо отметить, что в постсоветскую эпоху произошли коренные изменения в самой структуре государства, которые привели к значительному сокращению пределов его влияния на общество в целом.

В первые годы после распада Советского Союза происходила передача полномочий от органов государственного контроля СССР (РСФСР) вновь созданным органам госконтроля Российской Федерации. В это же время происходило и формирование нормативного правового регулирования контрольной деятельности органов государственной власти, поиск форм и методов контроля в новых политических и социально-экономических условиях. Необходимо заметить, что в Конституции Российской Федерации контроль упоминается нечасто, например слово «контроль» можно увидеть: в статье 71, устанавливающей, что в ведении Российской Федерации находятся изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением; и в статье 101, где говорится, что для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату Российской Федерации. Федерального закона «О государственном контроле в Российской Федерации» в стране не принято, хотя идут жаркие дискуссии на эту тему.

В настоящее время, исходя из принципа разделения властей, закрепленного 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 публично-правовой характер, основаны и одновременно обеспечивают систему «сдержек» и «противовесов».

Надо отметить, что в последние годы президентский контроль стал предметом пристального изучения со стороны отечественной науки и политической практики. И это неудивительно, поскольку в условиях модернизации российского общества именно президентский контроль играет важную роль в развитии политической системы страны, совершенствовании государственного управления, развитии экономики, социальной сферы.

Если говорить о месте и роли президентского контроля в системе государственного контроля, то необходимо отметить, что прежде всего оно обусловлено конституционным статусом Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти, особой значимостью принимаемых им решений.

Несмотря на то, что институт президентской власти в России – явление относительно новое, он прочно вошел в систему государственной власти и получил свое законодательное закрепление в Конституции Российской Федерации. Как отмечает профессор Е. И. Козлова, «в Советской России, с господствовавшей концепцией соединения законодательной и исполнительной власти в Советах был несовместим принцип разделения властей, одним из элементов которого является наличие в системе органов государственной власти президента»<sup>14</sup>.

В советской литературе коллегиальным президентом часто называли Президиум Верховного Совета СССР, хотя с точки зрения сущности данного органа такая формулировка неправомерна, поскольку президиум был частью единой системы Советов. Пост Президента СССР был учрежден только в 1990 году, после чего аналогичный институт был установлен и в союзных республиках. В России первый президент был избран путем прямых всенародных выборов 12 июня 1991 года, статус которого по Конституции 1978 года имел существенные отличия от того, как определила правовое положение президента Конституция 1993 года.

Анализ пункта «а» статьи 71 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что Президент Российской Федерации наделен правом реализации контрольной функции, поскольку в ней определено, что в ведении Российской Федерации находятся: «принятие и изменение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, контроль за их соблюдением». Исходя из этого осуществление государственного контроля относится к ведению Российской Федерации и ее органов. Согласно Конституции Российской Федерации, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Возглавляет этот перечень органов государственной власти Президент Российской Федерации, который является главой государства. Следует отметить, что глава в Конституции Российской Федерации о Президенте Российской Федерации открывает перечень глав, посвященных органам государственной власти Российской Федерации, что является важным аспектом в характеристике статуса президента. В прежней Конституции глава о президенте следовала за главой о высших представительных органах, поскольку президент определялся в качестве главы исполнительной власти. Место, которое занимает в действующей Конституции глава о президенте, позволяет сделать вывод о том, что президент не включается непосредственно ни в одну из трех ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Следует согласиться с мнением профессора Е. И. Козловой, что

<sup>14</sup> Козлова Е. И., Курафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 585 с.

президент занимает особое положение в системе федеральных органов государственной власти. Это является предпосылкой выполнения возложенной на президента задачи обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России, задачи обеспечения единства государственной власти, осуществляемой законодательными, исполнительными и судебными органами. В этой связи президентский контроль можно рассматривать в качестве важного координирующего звена, обеспечивающего единство и взаимодействие, а не только как один из видов государственного контроля. Особый конституционный статус Президента Российской Федерации распространяется и на осуществляемые им контрольные функции, что, в свою очередь, позволяет говорить о президентском контроле как об особом, стратегическом виде контроля в системе государственного контроля. Следует согласиться с А. М. Тарасовым, что стратегическая направленность президентского контроля проявляется не только в том, что он осуществляется за основными направлениями деятельности, но и в его особой политической значимости. По итогам президентского контроля могут быть приняты соответствующие меры «президентского уровня» – например, издан указ, распоряжение, дано поручение правительству, руководителям федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом следует сказать, что в научной литературе «президентский контроль» иногда понимается как контроль, осуществляемый Администрацией Президента Российской Федерации.

Отметим, что важно различать контроль, осуществляемый Администрацией Президента Российской Федерации и контроль со стороны самого Президента Российской Федерации. Прежде всего, потому, что полномочия Президента Российской Федерации определены в самой Конституции Российской Федерации и других законах Российской Федерации, а полномочия Администрации Президента Российской Федерации и ее структурных подразделений (например, Контрольное управление Президента Российской Федерации) определены в положениях, утвержденных в указах Президента Российской Федерации. Так, в Положении о «Контрольном управлении Президента Российской Федерации» определены органы, за деятельностью которых осуществляется президентский контроль. К ним относятся – федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по исполнению ими федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации. Таким образом, президентский контроль является более широким понятием и включает в себя контроль со стороны самого Президента Российской Федерации и контроль, осуществляемый Администрацией Президента Российской Федерации.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что исходя из конституционных полномочий Президента Российской Федерации, как главы государства, президентский контроль является самостоятельным, стратегическим видом контроля в системе государственного контроля Российской Федерации, главным субъектом которого является Президент Российской Федерации.

Как было отмечено, органом, осуществляющим координацию и организующим контрольную деятельность других субъектов президентского контроля, является администрация Президента Российской Федерации.

Согласно Положению об «Администрации Президента Российской Федерации» установлено, что администрация является государственным органом, сформированным в соответствии с Конституцией Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением его решений, что позволяет сделать вывод о том, что Администрация Президента Российской Федерации является субъектом президентского контроля.

Контроль ведется за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации), указов, распоряжений, поручений, посланий и других решений Президента Российской Федерации.

Организация данного контроля на федеральном и региональном уровнях возложена на самостоятельное подразделение Администрации Президента Российской Федерации – Контрольное управление Президента Российской Федерации, которое наделено также функцией внутреннего контроля, то есть контроля за деятельностью всех подразделений Администрации Президента Российской Федерации, а также деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Таким образом, Контрольное управление Президента Российской Федерации является самостоятельным, специальным и координирующим субъектом в системе президентского контроля. Определенные контрольные функции в рамках своей компетенции осуществляют и другие подразделения Администрации Президента Российской Федерации (среди них, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Экспертное управление Президента Российской Федерации, Управление по работе с обращениями граждан Президента Российской Федерации и другие), а также полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Надо отметить, что в юридической литературе, высказываются различные точки зрения о необходимости совершенствования организационных и правовых механизмов государственного (президент-

ского) контроля. Так, А. М. Тарасов, ссылаясь на опыт США об организации контроля за деятельностью органов исполнительной власти, предлагает создать в Российской Федерации институт федеральных инспекторов (полномочных представителей Президента Российской Федерации) в подведомственных главе государства министерствах и ведомствах. По мнению А. М. Тарасова, «в их функцию необходимо включить осуществление контроля за исполнением руководством соответствующих федеральных органов исполнительной власти федеральных законов и принятых Президентом решений с обязательным предоставлением ежеквартального отчета главе государства о состоянии деятельности подконтрольного органа по основным направлениям его работы, включая вопросы кадровой политики»<sup>15</sup>.

Представляется, однако, что необходимо очень внимательно проанализировать данный вопрос, более подробно изучить зарубежный опыт. Прежде всего, с позиции бюджетной целесообразности, административной эффективности и практической пользы создания такого института в России.

---

<sup>15</sup> Тарасов А. М. Указ. соч. С. 286.

## **ГЛАВА 3. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ**

### **§1. Понятие и значение парламентского контроля. Парламентские расследования как форма парламентского контроля над исполнительной властью**

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 характер<sup>16</sup>.

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 вопросами 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.

<sup>16</sup> Юридический словарь. М., 2000; Энциклопедический словарь. 2009. URL: /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 (ч. 5 ст. 101, п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации), контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации), контроль за деятельностью органов государственной власти (пп. «д», «е» ч. 1 ст. 102, пп. «б», «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации), контроль за сферой государственного управления в разрезе осуществления кадровых полномочий Федерального Собрания Российской Федерации (пп. «ж», «з», «и» ч. 1 ст. 102, пп. «а», «в», «г», «д» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации), контроль в области внутренней и внешней политике (пп. «а», «б», «в», «г» ч. 1 ст. 102, п. «е» ч. 1 ст. 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 полагают, 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 надзоре<sup>17</sup>. Вместе с тем, как правильно отмечает С. В. Бендюрина, «способы реагирования на нецелесообразность действий тех или иных субъектов в рамках парламентского контроля сильно отличается от соответствующих способов реагирования органов исполнительной власти»<sup>18</sup>.

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.

Важнейшим и неотъемлемым элементом любой контрольной деятельности являются формы ее реализации. В литературе авторами

<sup>17</sup> Бендюрина С. В. Федеральныи парламентский контроль (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юр. наук. М., 2003. С. 52.

<sup>18</sup> Там же.

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 С. В. Бендюрина относит органы, формируемые палатами для осуществления контрольной деятельности, комиссии, комитеты, депутатские объединения, Счетную палату, назначаемые должностные лица – 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<sup>19</sup>. К процессуально-правовым формам автор относит право депутатского запроса и вопроса, отчеты и доклады представителей органов государственной власти, а также такие формы контроля за деятельностью президента и правительства, как: постановка вопроса о доверии или выражение недоверия правительству; отрешение президента от должности<sup>20</sup>.

Приведенная автором классификация форм по группам с нашей точки зрения, представляется оптимальной, 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.

Как уже было отмечено в настоящей работе, пристальное внимание к вопросам совершенствования парламентского контроля как одного из видов государственного контроля со стороны отечественной науки и политической практики обусловлено, прежде всего, тенденцией

<sup>19</sup> Бендюрина С. В. Указ. соч. С. 54.

<sup>20</sup> Там же. С. 55.

усиления полномочий органов исполнительной власти по сравнению с законодательными органами. Данная тенденция, на наш взгляд, достаточно четко прослеживается сегодня в деятельности Правительства России 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 полномочий<sup>21</sup>, 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 расследований»<sup>22</sup>. 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. 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 ответственности<sup>23</sup>. «Парламентское расследование, – пишет И. Э. Круговых, – исключительно дееспособное, многоцелевое и эффективное средство современной политики, в значительной мере позволяющее контролировать ход внутривластных процессов,

<sup>21</sup> См. напр.: Гранкин И. В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5.

<sup>22</sup> 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](http://www.duma.gov.ru/gosstroj/home.htm)>

<sup>23</sup> Часто одного факта парламентских расследований достаточно для наступления юридически значимых последствий (так, в США действия Палаты представителей в 1974 году по возбуждению процедуры импичмента привели к отставке с поста президента США Р. Никсона) – подробнее см.: Парламенты мира. Сб. М., 1991.

оказывать влияние на состояние международных дел»<sup>24</sup>. «Являясь одной из форм парламентского контроля, парламентские расследования способны играть ключевую роль в системе «сдержек и противовесов»<sup>25</sup>, 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 именуется анкетами, а само право расследования – анкетным правом<sup>26</sup>. В современной научной литературе институт парламентских расследований часто отождествляется с институтом парламентского контроля<sup>27</sup>, однако большинство конституционалистов относит данный институт лишь к одной из форм последнего<sup>28</sup>. И это неудивительно, поскольку институт парламентского контроля имеет более широкое правовое содержание, чем институт парламентских расследований, так как включает в себя иные формы контрольной деятельности<sup>29</sup>. 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 года<sup>30</sup>, когда тридцати трем депутатам – членам комиссии поручалось расследовать преступления, совершенные должностными лицами со времени объявления Манифеста 17 октября 1905 года, при

<sup>24</sup> Аналитическая записка к проекту федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании» // Система ИНТРАNET Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>25</sup> Материалы «круглого стола» на тему «О процедуре парламентских расследований». URL: [//www.duma.gov.ru/gosstroj/home.htm](http://www.duma.gov.ru/gosstroj/home.htm)

<sup>26</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. Б. В. Страшуна М., 1996. С. 534.

<sup>27</sup> 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. Еще 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, Санкт-Петербургский университет управления МВД РФ, 2001. С. 264.

<sup>28</sup> См., напр.: Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 333; Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. 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.: Юристъ, 2003. С. 285.

<sup>29</sup> Например, вопросы к высшим органам государства и высшим должностным лицам, интерpellация, парламентские слушания, вопросы о доверии Правительству и другие.

<sup>30</sup> Государственная Дума 1906–1917. Стенографический отчет. М., 1995. Т. 2. С. 741.

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, посвященных 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 четкого определения понятия парламентского расследования не дается, а определяется лишь право парламента или его палаты на создание комиссии и проведение парламентского расследования.

Исследование учебной и научной юридической литературы показывает, что в подавляющем большинстве случаев (в разделах, посвященных парламентскому контролю и процедурам), определение понятия парламентских расследований отсутствует<sup>31</sup>.

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 способов<sup>32</sup>, либо форма<sup>33</sup> осуществления парламентского контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе правительства и отдельных его

<sup>31</sup> См. напр., Конституционное (государственное) право зарубежных стран: общая часть: учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б. А. Страшун. 4 изд., обнов. и дораб. М.: Норма, 2005. С. 652–654; Конституционное право зарубежных стран. Указ. соч.; Парламентское право России. Указ. соч.; Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 3 изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. С. 281–286.; Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 6-е изд. перераб. и дополн. М.: Белые альвы, 1999. С. 220; Енгибарян Р. В. Сравнительное Конституционное право: учебн. пособ. М.: Юрист, 2005. С. 318; Маклаков В. В. 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.; Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2-х т. Т. 2. М.: Юристъ, 2005. С. 398–439; Конохова И.А. Конституционное право России. Курс лекций. Общая часть. С. 997.

<sup>32</sup> Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2002. URL: <http://www.urka.ru/library.php?parent=446>; Румянцев О. Г., Додонов В. Н. Юридический энциклопедический словарь. М.: 1 Энциклопедия юриста. URL: [http://enq.ru/contentid\\_47/page6.html](http://enq.ru/contentid_47/page6.html)

<sup>33</sup> Румянцев О. Г., Додонов В. Н. Юридический энциклопедический словарь. Там же.

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 четкого определения понятия парламентского расследования обуславливается, прежде всего, необходимостью выработки единой правовой категории, в целях исключения разногласий, которые могут возникнуть в процессе его проведения. Еще 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; выработки 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 было 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 данное определение 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, прежде всего, защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. Данный законопроект был отклонен Государственной Думой по причине несоответствия Конституции Российской Федерации.

В 2005 году Президент Российской Федерации внес законопроект «О парламентском расследовании»<sup>34</sup>. 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. Исключены такие цели как: выработка рекомендаций по наказанию виновных, что вполне закономерно, поскольку снято противоречие между законодательством; укрепление демократического порядка организации и функционирования государственной власти, что также является вполне 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

<sup>34</sup> См.: Фоков А. Послание Президента Российской Федерации В. Путина – основа крепкой и независимой судебной власти // Российский судья. 2007. № 7.

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 самоуправления<sup>35</sup>. В этом случае можно говорить уже о контроле за законностью, однако тогда парламентское расследование теряет свою специфику. Кроме того, подобное определение необоснованно сужается предмет парламентского расследования, поскольку сводит его только к осуществлению контроля за соблюдением законодательства, в то время когда эта функция больше присуща органам правоохранительной системы, хотя и является одним из аспектов парламентского расследования. Таким образом, в данном определении снова отчетливо не просматривается суть парламентского расследования.

Анализ определений понятий парламентского расследования, содержащихся в других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации показывает, что в основном эти определения дополняются наличием такого признака как установление причин и обстоятельств, прошедших или происходящих негативных событий (например, законы 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 четкого и комплексного определения понятия парламентских расследований в отечественном законодательстве не существует. Представляется, что отсутствие этого определения в новом законе это, 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, посвященные данному институту, где приводятся различные определения данного понятия<sup>36</sup>. Так, Е. М. Якимова под парламент-

<sup>35</sup> Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-111 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>36</sup> См., напр.: Сурков К. В., 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.

скими 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 граждан<sup>37</sup>.

Анализ данного определения позволяет выделить в нем 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 обосновано, 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 Счетная 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 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 еще 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»**<sup>38</sup>.

Представляется, однако, что приведенное определение является не совсем обоснованным, поскольку результатом парламентского расследования, в конечном счете, 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 определенной области.

В литературе иногда можно встретить определение понятия депутатского расследования. Последнее определяется как изучение обсто-

<sup>37</sup> Якимова Е. М. Там же. С. 26–29.

<sup>38</sup> См., Сурков К. В. Там же. С. 69.

ятельств какого-либо происшествия, проводимое по решению и поручению представительного органа специально созданной из числа депутатов группой, комиссией или постоянным комитетом (комиссией) представительного органа<sup>39</sup>.

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 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 Федеральный 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 закон № 196-ФЗ.

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

На наш взгляд, представляется возможным рассматривать парламентские расследования в трех 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, осуществляемая созданными в уста-

---

<sup>39</sup> Конституционное право. Энциклопедический словарь // URL: <<http://www.urka.ru/library.php?show=102750>>

новленном 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, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, подготовка и принятие итогового доклада комиссии).

Таким образом, с учетом вышеизложенного, представляется целесообразным включить в закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» статью – глоссарий, 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 ст. 6), «инициатива возбуждения парламентского расследования», «парламентская комиссия», «член парламентской комиссии», «итоговый доклад парламентской комиссии». Логично также было бы выделить понятие «стороны парламентского расследования».

## **§ 2. Особенности нормативного правового регулирования парламентского расследования в Российской Федерации**

Анализируя институт парламентских расследований и его содержание 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 нем специализирован-

ного закона<sup>40</sup>. И это неудивительно, поскольку в принятой в декабре 1993 года Конституции Российской Федерации упоминание о следственных комиссиях парламента исчезло совсем, а норм, посвященных 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 региональном<sup>41</sup> и даже местном<sup>42</sup> 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 власти<sup>43</sup>. По мнению авторов, указанный факт является «основным показателем места и роли законодательного органа в системе государственных органов субъекта Российской Федерации»<sup>44</sup>.

Между тем, анализ актов субъектов Российской Федерации свидетельствует об обратной ситуации в развитии института парламентского 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 (ст. 78) Народное собрание республики вправе в необходимых случаях создать следственную комиссию по вопросам

<sup>40</sup> См.: Мальцан А. Л. Современный парламентаризм: кризис и обновление идеи? // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9.

<sup>41</sup> См.: Демидов М. В. Конституционные основы парламентского контроля в республиках – субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

<sup>42</sup> См.: Положение «О депутатских расследованиях в муниципальном образовании «Пионерский городской округ», утвержденное решением городского Совета города Пионерского от 3 марта 2005 г. № 61 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>43</sup> Макоев А. В., Хамуков А. В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации // «Государственная власть и местное самоуправление». 2005. № 5.

<sup>44</sup> Макоев А. В., Хамуков А. В. Указ. соч.

своего ведения; в) Конституцию Республики Саха (Якутия), в статье 58 которой предусматривается право Государственного собрания создавать контрольные комитеты<sup>45</sup>; 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, создает 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) 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 правонарушений должностных лиц и других нарушениях законодательства по вопросам, относящимся к его ведению, имеет право принять постановление о проведении депутатского расследования с образованием соответствующей комиссии<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> 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 «КонсультантПлюс».

<sup>46</sup> См.: Закон от 12 ноября 1996 г. № 50-З «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» (в ред. от 12 февраля 2008 г.) // СПС «КонсультантПлюс: Регион». Кроме того, норма о депутатском расследовании содержится в ст. 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) // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

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 Федерации<sup>47</sup>.

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 расследо-

<sup>47</sup> См.: Конституционный закон Чеченской Республики от 8 февраля 2006 г. № 1-РКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Чеченской Республике» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

вания 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, четко 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 путем 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»<sup>48</sup>.

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, еще 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

<sup>48</sup> Садовникова Г. Д. Парламентские расследования и развитие института парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2. С. 12–14.

2003 года, между тем и этот законопроект был снят с рассмотрения по причине несоответствия Конституции Российской Федерации<sup>49</sup>.

Однако в 2005 году ситуация снова изменилась. В своем Послании Федеральному Собранию Президент России обратил особое внимание на развитие института парламентских расследований<sup>50</sup>. В этом же году Президент Российской Федерации внес 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 многом 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 законодательствам.

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 ученых и практиков до сих пор нет единства в вопросе о соответствии данного института Конституции Российской Федерации.

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

Рассмотрим основные аргументы сторонников и противников закона.

Аргумент 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

<sup>49</sup> 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 Российской Федерации. См. также: Бурдуков П. Последние события в Государственной Думе // Российская Федерация сегодня. 2003. № 10.

<sup>50</sup> В частности, В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации указал на необходимость «утвердить законом процедуру парламентских расследований».

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, расширяя полномочия палат Федерального Собрания закон, вступает в противоречие со статьями 102 и 103 Конституции Российской Федерации<sup>51</sup>.

По мнению этой группы авторов, данный аргумент является самым веским, в связи с чем необходима поправка к Конституции Российской Федерации, дополняющая полномочия парламента контрольной функцией<sup>52</sup>. По мнению бывшего заместителя Генерального прокурора Российской Федерации В. И. Колесникова, при необходимости закон даже может быть признан неконституционным. Кроме того, как заметил Первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации А. П. 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 отношение к конституционности существования указанного института.

Аргументы сторонников закона о парламентском расследовании следующие.

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 ее 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 5 до 7 тенденций<sup>53</sup> 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, еще до принятия специального закона в российском нормативном правовом регулировании института парламент-

<sup>51</sup> 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; Овсепян Ж. И. Проблемы и дефекты как категории конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15.

<sup>52</sup> Томчин Г. А. О парламентском расследовании // URL: <<http://www.tomchin.ru/society/analytic/1590.html>>

<sup>53</sup> Так, К. В. Сурков выделяет 5 тенденций – см. подробнее: Сурков К. В. Парламентские расследования // Система ИНТРАНЕТ Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

ских расследований наиболее отчетливо 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 другие).

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 Российской Федерации»<sup>54</sup>; 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 – 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

<sup>54</sup> Завидов Б. Д. К вопросу об изменении статьи 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс». 2006; Редакционный материал. Обжалование неправомερных действий органов исполнительной власти в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение 2007. № 1.

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 чем речь шла выше.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что, несмотря на отсутствие в Конституции Российской Федерации норм, непосредственно посвященных парламентским расследованиям, ее 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 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. Причем 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 дает основание полагать, что законодатель, прежде всего, исходил из того, что осуществление парламентского расследования и принятые 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, посвященная 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 депутатских 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 одноименного 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 полной<sup>55</sup>.

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.**

### **§ 3. Содержание парламентского расследования в Российской Федерации**

В Законе достаточно четко определены основные элементы содержания парламентского расследования. Прежде чем их рассма-

<sup>55</sup> См. напр.: Закон Чеченской Республики от 20 мая 2007 г. № 25-РЗ «О парламентском расследовании Парламента Чеченской Республики» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

тривать, необходимо определить, что понимается под самим содержанием.

Под содержанием парламентского расследования следует понимать **совокупность взаимообусловленных, взаимосвязанных и взаимодополняемых 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, наделенные 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»<sup>56</sup>; б) участники, чья деятельность является объектом парламентского расследования, и есть основания полагать,

<sup>56</sup> 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. № 50-3 «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»).

что именно она послужила поводом для его проведения – органы государственной власти и местного самоуправления, иные лица, задействованные в произошедшем событии, это так называемые подозреваемые, а также их представители (адвокаты).

2. Иные субъекты парламентского расследования. К ним, в частности, относятся независимые очевидцы (свидетели) произошедшего события, а также лица, обладающие специальными познаниями в той или иной области знаний, – специалисты, эксперты, ученые, 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, привлеченные 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, привлеченные 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, способствующая парламентскому расследованию, в то время как под вторыми понимаются профессионалы своего дела – эксперты, специалисты, медработники, ученые, 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 (ст. 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 усложненная процедура формирования, о которой более подробно будем говорить, рассматривая вопрос о стадиях парламентского расследования. Здесь же необходимо отметить, что существует точка

зрения А. И. Александрова, суть которой заключается в привнесение элементов профессионализма и специализации в деятельность парламентской структуры, которая занималась бы парламентскими расследованиями. Специализация должна быть, по его мнению, гарантирована учреждением комитета<sup>57</sup>, 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 Счетной палаты Российской Федерации. Кроме того, на наш взгляд, данное предложение не совсем согласуется со статьей 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 приведет 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 ее 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 устанавливается, что комиссия создается постановлением Сейма, при-

<sup>57</sup> Александров А. И. Нам не обойтись без Комитета парламентских расследований / А. Александров // Российская Федерация сегодня. 2003. № 10. С. 34–35.

нятым 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 комплектования парламентской комиссии. Она 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 ее 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 закона № 196-ФЗ устанавливаются требования, предъявляемые к членам комиссии<sup>58</sup>. **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 ученой 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 и энергетике, а также в комитете по охране здоровья). В этом смысле также заслуживает внимание предложение А. И. Александрова о том, что дополнительной гарантией профессионализма и специализации должно послужить учреждение института **специальных прокуроров — сотрудников Прокуратуры Российской Федерации, при-**

<sup>58</sup> В частности, членом комиссии не может быть парламентарий: 1) являющийся участником расследуемого комиссией события; 2) лишенный 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.

**командированных на непостоянной основе к аппарату комиссии**<sup>59</sup>. Представляется, что при соответствующих изменениях в уголовно-процессуальное законодательство 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 все 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 ее 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, позволят, во-первых, сделать работу парламентской комиссии более организованной, а членов парламентской комиссии более ответственными, а во-вторых, сделать так, что сведения, которые могут принести еще больший вред защищаемым интересам личности, общества и государства, получают еще 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

<sup>59</sup> Александров А. И. Указ. соч.

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 происшедшем событии в отношении которых есть основания полагать, что их деятельность стала одним из оснований для проведения парламентского расследования. Это могут быть, например лица, обладающие определенными полномочиями и ответственные за производственные и управленческие процессы, просчеты 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 предъявлении 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 достаточные 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 определенной 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 уклониться 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 определенной 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 как к специалисту, так 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 большой степени гарантировать, установленное Конституцией Российской Федерации право на пользование родным языком, а также реализацию процессуальных прав участников парламентского расследования, поэтому исключать необходимость участия в нем переводчика было бы необоснованным. При этом, однако, также 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, приглашенного 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 определенного 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 идет 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 комиссии<sup>60</sup>. Однако, на наш взгляд, с целью повышения эффективности парламентских расследований представляется целесообразным учесть опыт законодательства зарубежных государств, касающихся 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 Федеральной службы безопасности 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 представляет данная комиссия<sup>61</sup>. При этом в действующем законе особо выделено положение о том, что полномочия 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 четких пределов полномочий, которыми должна обладать рабочая группа и не допущение 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.

<sup>60</sup> См. ст. 20 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>61</sup> См. ст. 21 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

Надо отметить, что отечественный законодатель установил в отдельной статье права и обязанности членов комиссии<sup>62</sup>. 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 передоверять голоса другому члену комиссии при принятии решения»**<sup>63</sup>. Вместе с тем в литературе существует и другое мнение. В частности, как считает С. Н. Швердяев, «передоверять 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 ее состав может попасть по одному члену от разных фракций»<sup>64</sup>. 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 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 определенной 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.**

<sup>62</sup> См. ст. 22 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>63</sup> 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 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>64</sup> Швердяев С. Н. Вопросы совершенствования положений федерального закона о парламентском расследовании // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 14. С. 7–14.

**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»<sup>65</sup>.**

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

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 объеме предусмотрел права, обязанности и ответственность указанной группы субъектов.

Так, должностные лица обязаны по запросу комиссии или рабочей группы в течение 15 дней предоставить необходимую (необходимую) для проведения парламентского расследования информацию (документы, материалы). При этом закон устанавливает гарантию закрепленного 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.

<sup>65</sup> Сурков К. В. Стороны парламентского расследования / К. Сурков // Финансовый контроль. 2005. № 10. С. 28.

В этой связи в литературе поднимается интересная проблема, касающаяся предоставления должностными лицами информации парламентской комиссии. Так, С. Н. Шевердяев 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»<sup>66</sup>. 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 приказывать таким служащим не отвечать на вопросы, поставленные им парламентскими комиссиями? Эта проблема решена в немногих странах. Только в Японии этот вопрос урегулирован законодательным путем. 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 сочтет необходимым, потребовать от кабинета подтверждения того, что выступление данного должностного лица перед комиссией нанесет 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, 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».<sup>67</sup> 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; 2) дать все необходимые объяснения и правдиво ответить на вопросы, поставленные комиссией или рабочей группой.

<sup>66</sup> Шевердяев С. Н. Указ. Соч.; См. также: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира: новое и пересмотр. изд., подгот. 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.

<sup>67</sup> Шевердяев С. Н. Указ. соч. С. 9.

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, привлеченных 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 необходимо предусмотреть соответствующие изменения в Уголовном кодексе Российской Федерации, а в самом законе – норму, в соответствии с которой уголовная ответственность будет распространяться 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 определенных 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 «провинившееся» должностное лицо.

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 его принятия незамедлительно направить в комиссию мотивированный ответ. При этом с целью повышения ответственности 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 (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, привлеченных к участию в парламентском расследовании. Так, должностное лицо или гражданин, привлеченные к участию в парламентском 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 идет 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, усыновленных, родных братьев и родных сестер, 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 воз-

ражений 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 сопредседателям 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, ставшие известными ему в связи с его участием в нем в качестве эксперта, если он был об этом заранее предупрежден членами парламентской комиссии; 5) разглашать информацию ограниченного доступа, ставшую известную ему в связи с его участием в парламентском расследовании в качестве эксперта, специалиста, если он был об этом заранее предупрежден 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 учетом 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 четко не разводит 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 статьей 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, посвященной 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 выдвижению обвинения и, в дальнейшем, рассмотрению вопроса об импичменте Президента»<sup>68</sup>.

Представляется, однако, что данные аргументы не вполне обоснованны по следующим причинам. Во-первых, отрешение Президента Российской Федерации от должности является достаточно сложной процедурой, в которой задействована помимо законодательной власти (причем в особом порядке парламентского следствия) еще и судебная власть. Поэтому утверждать, что деятельность главы государства находится в сфере только парламентского контроля не вполне обоснованно. 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, установив 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 своем 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 статьей 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 огра-

<sup>68</sup> 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.

ничения также содержатся в законах Брянской области<sup>69</sup>, Карачаево-Черкесской Республики<sup>70</sup>, Еврейской автономной области<sup>71</sup>, Пермского края<sup>72</sup>, Воронежской области<sup>73</sup> и других.

Вместе с тем необходимо отметить, что ряд законов субъектов Российской Федерации, принятых после вступления в силу принятых после вступления в силу Закона о парламентском расследовании, подобных ограничений не содержит. В качестве примера можно привести: Иркутскую область<sup>74</sup>, Корякский автономный округ<sup>75</sup>, Томскую область<sup>76</sup>.

Что касается законов субъектов Российской Федерации, принятых до вступления в силу Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», то в своем большинстве они не содержат подобных ограничений (Калининградская область<sup>77</sup>, Московская область<sup>78</sup>, Республика Саха (Якутия)<sup>79</sup>).

Есть основания полагать, что исключение из предмета парламентского расследования деятельности глав субъектов Российской Федерации в ряде законов субъектов Российской Федерации основана 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

<sup>69</sup> См.: ст. 3 Закона Брянской области от 11 октября 2006 г. № 88-З «О депутатском расследовании» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>70</sup> См.: п. 2 ст. 4 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 8 декабря 2006 г. № 100-РЗ «О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>71</sup> См.: п. 2 ст. 4 Закона Еврейской автономной области от 20 июля 2007 г. № 194-ОЗ «О депутатском расследовании» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>72</sup> См.: п. 2 ст. 4 Закона Пермского края от 8 октября 2007 г. № 125-ПК «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>73</sup> См.: п. 1 ст. 3 Закона Воронежской области от 28 декабря 2007 г. № 173-ОЗ «О депутатском расследовании» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>74</sup> См.: Закон Иркутской области от 12 января 2006 г. № 1-ОЗ «О депутатской проверке Иркутской области» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>75</sup> См.: Закон Корякского автономного округа от 29 мая 2006 г. № 172-ОЗ «О депутатском расследовании Корякского автономного округа» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>76</sup> См.: Закон Томской области от 12 марта 2008 г. № 26-ОЗ «О депутатском расследовании в Томской области».

<sup>77</sup> См.: Закон Калининградской области от 23 мая 2002 г. «О депутатских расследованиях в Калининградской области» (в ред. Законов Калининградской области от 19 июня 2003 г. № 277; от 29 ноября 2005 г. № 696) // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>78</sup> См.: Закон Московской области от 4 ноября 2004 г. № 136/2004-ОЗ «О депутатских расследованиях в Московской области» (в ред. Закона МО от 14.12.2005 № 261/2005-ОЗ) // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

<sup>79</sup> Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-III «О положении о депутатском расследовании (в ред. постановлений Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 30 мая 2006 г. ГС № 1679-III, от 19 июня 2008 г. ГС № 120-IV)» // СПС «КонсультантПлюс: Регион».

общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ст. 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»<sup>80</sup>.

Более того, в соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» парламентарии не имеют право 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 част-

<sup>80</sup> 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.

ности 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 А. Ю. Малумовым, что «официальное признание российским законодателем презумпции невинности 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 дает довольно ясное представление о том, что презумпция невинности присуща Закону о парламентском расследовании, что только усиливает защиту личности, охрану прав человека и гражданина»<sup>81</sup>.

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.

<sup>81</sup> Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Указ. соч.

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 основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В литературе предлагается в статью 4 внести изменения, предусматривающие парламентское расследование «обстоятельств, связанных с террористическими актами, повлекшими гибель людей»<sup>82</sup>. Полагаем, что данное предложение могло бы получить реализацию, однако в качестве самостоятельного пункта, поскольку замена рассматриваемой нормы на подобную формулировку сужает объем 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 неуваже-**

<sup>82</sup> Щедрин Н. В. Основания и пределы антитеррористических мер безопасности // Право и политика. 2006. № 11.

ние к человеку, **либо полное их игнорирование и несоблюдение**. На наш взгляд, грубое нарушение прав может иметь две формы: активную (когда идет прямое нарушение прав человека, сопряженное 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 определенной ситуации нарушение прав значительного количества людей, проживающих на определенной территории, повлекшее 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 определенных: 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 административном правонарушении и ограниченных объемом, 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, совершенные 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 передачи 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»<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 октября 2005 г. № 2307-IV ГД «О проекте Федерального закона N 217901-4 «О парламентском расследовании» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 44. Ст. 4520.

При этом, однако, закономерно возникает два вопроса: первый – 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 (например, замена сопредседателей комиссии, либо как вариант переизбрание ее состава)<sup>84</sup>.

Необходимо отметить, что под парламентское расследование не будут подпадать коррупционные преступления, например, в случае присвоения или растраты чиновником бюджетных средств, что является распространенным 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 затронуты такие события, вызвавшие большой общественный резонанс, как недавние факты неуставных отношений в Российской армии, гибель подводной лодки «Курск», события «Норд-Оста» и многие другие.**

<sup>84</sup> 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 определенного 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 ст. 8)» – см. подробнее: Трещетенкова Н. Ю. О парламентском контроле в Польской Республике // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 165.

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 еще 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»<sup>85</sup>. Тем не менее **представляется, что названные проблемы должны получить законодательное решение.**

Следует также отметить, что в юридической литературе, посвященной данному институту, высказываются, по меньшей мере, спорные точки зрения относительно предмета парламентского расследования. Так, А. Ю. Малумов, комментируя предмет парламентского расследования, 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 Арбитражных Судов, а также постоянных членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Иными словами, это отнесено Конституцией к ведению верхней палаты парламента в рамках ее полномочий по проведению мероприятий и назначению людей на государственные должности. В свою очередь, Государственная Дума, утверждающая кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, Председателя Счетной палаты и Председателя Центрального банка России, занимается расследованием действий данных лиц и российского омбудсмена – Уполномоченного по правам человека»<sup>86</sup>.

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 определенных 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 Вооруженных Сил Российской Федерации, а депутаты, в свою очередь, вправе изучать причины техногенных аварий и катастроф, повлекших многочисленные жертвы и нанесших значительный урон, а также причины конфликтов, имеющих общественную значимость»<sup>87</sup>.

Представляется, что указанный комментарий является не вполне обоснованным, прежде всего потому, что парламентские расследова-

<sup>85</sup> Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Указ. соч.

<sup>86</sup> Там же.

<sup>87</sup> Там же.

ния 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 определенный вопрос члену комиссии от соответствующей палаты, учитывая компетенцию, предоставленную ей Конституцией Российской Федерации. Однако в любом случае, юридически тематика расследования не зависит от 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 развел 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 избранником 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 самоуправления<sup>88</sup>. 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.

<sup>88</sup> Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Указ. соч.

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 четко установлено, 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 авторов<sup>89</sup>. В 2006 году указанная статья была изложена в новой редакции<sup>90</sup>, 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 установ-**

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> См.: Российская газета. 2006. 18 окт.; Владыкина Т. Права человека со времен Бориса и Глеба. Президент расширил права омбудсмена // Российская газета. 2006. 17 окт.

**ленный законом определенный 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 большинстве 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 статьей 143 (пунктов 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 трех 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 продлен, 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 не

достаточно. 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, существующий на момент проведения расследования в стране, предмета расследования, предлагаемых следственной комиссией промежуточных либо конечных решений и рекомендаций.**

В литературе на этот счет 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»<sup>91</sup>.

Представляется, что данное предложение не совсем обоснованно, прежде всего, потому, что создание нескольких комиссий по расследованию отдельных эпизодов события, или новой комиссии по расследованию вновь открывшихся обстоятельств после завершения

<sup>91</sup> Швердяев С. Н. Вопросы совершенствования Федерального закона «О Парламентском расследовании». Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14 (Электронный ресурс СПС «КонсультантПлюс»).

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 работу в одном созыве, а работу продолжила уже в новом составе другого созыва это также, скорее всего, скажется на качестве ее 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 еще один элемент содержания парламентского расследования, который также впервые получил отражение в действующем законодательстве.

Первоначально в статье 13 законопроекта 2003 года, посвященной 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, отчет, справка), действующий закон четко 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 которой должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам. Вторая (факультативная часть) представляет собой часть доклада, 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 утвержден 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 урегулирования разногласий между палатами по принятию итогового доклада (например, путем создания согласительной комиссии). Кроме того, с целью обеспечения учета 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 ее итоговому докладу. Введение данного института, безусловно, стало бы гарантией важнейшего принципа объективности парламентского расследования и сделало бы деятельность комиссии более гибкой.**

Далее утвержденный палатами итоговый доклад направляется палатой, последней принявшей решение о его утверждении, Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации (причем доклад также может направляться и в иные органы власти), после чего парламентское расследование считается завершенным 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 и 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.**

#### **§ 4. Стадии парламентского расследования в Российской Федерации**

Как уже отмечалось, парламентское расследование, являясь одной из форм контроля, представляет также собой одно из направлений процессуальной деятельности. Как справедливо отмечает К. В. Сурков, – «...можно вести речь о парламентском расследовании

как об определенной 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 определенная категория противоправных деяний»<sup>92</sup>. «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»<sup>93</sup>. «Парламентское расследование, – отмечает А. П. Зрелов, – особый вид расследования, представляющий собой процесс применения специально уполномоченными органами в пределах своей компетенции ряда мер различного характера в целях достижения целей и задач, определенных соответствующими нормативно-правовыми актами»<sup>94</sup>. 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»<sup>95</sup>.

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 минимуму своеволие органов и должностных лиц, ведущих расследование, необоснованность в их

<sup>92</sup> Сурков К. В. Парламентское расследование // Юридический мир. 2004. № 12. С. 64–67.

<sup>93</sup> Мецаев Б. К. Указ. соч. С. 174.

<sup>94</sup> 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.

<sup>95</sup> Зрелов А. П. Указ. соч. С. 40.

действиях. Наличие же специального правового акта вводит любое расследование в соответствующие правовые рамки. Представляется, что не должно являться исключением в этом плане и парламентское расследование»<sup>96</sup>.

Надо отметить, что в юридической литературе в мировой практике выделяется 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 создает 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 документов<sup>97</sup>. 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 четырех специализированных подтенденций (в первой и третьей тенденции):

1. «Парламентарная тенденция» – самая распространенная 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 Германию, в Конституции которой устанавливается, 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, регулирующим 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

<sup>96</sup> Сурков К.В. Указ. соч. С. 65.

<sup>97</sup> Сурков К.В. Указ. соч. С. 66.

устанавливается совокупностью правовых актов. Такой подход характерен для Франции, поскольку указанный институт регулируется не только Регламентом Национального Собрания, но и Ордонансом от 17 ноября 1958 г. Однако наиболее отчетливо 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 издает резолюции, которыми могут быть назначены особые независимые группы для расследования определенных событий»<sup>98</sup>.

Характеризуя системно-процессуальный аспект парламентского расследования, следует отметить, что, как и всякий юридический процесс, парламентское расследование, проходит определенные этапы – стадии, в рамках которых осуществляется систематизация методов расследования (таких 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 Бундестагу<sup>99</sup>: 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 определенной 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.

**Стадии парламентского расследования<sup>100</sup> – взаимосвязанные, но относительно самостоятельные части расследования, отделенные друг от друга определенными итоговыми решениями (документами) и характеризующиеся непосредственными задачами,**

<sup>98</sup> Сурков К. В. Указ соч. С. 65.

<sup>99</sup> Коврякова Е. В. Указ. соч. 19–21; Подробнее см.: Steffani W. S. 1328 FF.

<sup>100</sup> Автор не претендует, что приведенные в настоящем исследовании определение «стадий парламентского расследования» и классификация стадий парламентского расследования являются лучшими и единственно верными, наоборот, по мнению автора, разработка понятийного аппарата нового института требует дальнейшего исследования.

**органами и лицами, участвующими в нем, 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) определенный круг участвующих в ней субъектов; 3) порядок (процессуальная форма) деятельности; 4) специфический характер отношений, возникающий между субъектами в процессе ее проведения.

В самом общем плане в парламентском расследовании можно выделить 2 блока стадий<sup>101</sup>.

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 последовательности, при которой в каждой последующей стадии отражаются и проверяются результаты предыдущей. Вместе с тем, надо отметить, что в законе достаточно четко 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, регулирующему порядок проведения парламентских расследований, то нельзя не

<sup>101</sup> 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).

отметить, специфичность процедуры формирования парламентской комиссии, которую редко можно встретить в законодательстве зарубежных стран. Она состоит из трех 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 усложненный 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 власти 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 укрупненных 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) включе-

нию 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 представленное 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 учета 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»<sup>102</sup>. 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. 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 нем участие, обеспечить возможность для исследования на заседании комиссии необходимой информации о событии, принять меры по организации парламентского расследования. На данной стадии выполняются следующие мероприятия:

---

<sup>102</sup> Авакьян С. А. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республики 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.

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 плане<sup>103</sup>. 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 ее 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 определенные 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 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 собиранию 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,**

<sup>103</sup> См.: ст. 18 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

**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», проведенное 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 «путем восстановления картины события на основе тех сведений об этих событиях, которые остались в объективном мире»<sup>104</sup>. Это может 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»<sup>105</sup>. «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,

<sup>104</sup> Лупинская П. А. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. М., 2005. С. 79.

<sup>105</sup> Никитин Е. П. Метод познания прошлого // Вопросы философии. 1966. № 8. С. 34–35.

например, от исторического исследования, оно происходит в определенном законом порядке»<sup>106</sup>.

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 информацию, необходимую 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: 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 документов органов власти, которые они принимали во время расследуемого события различного рода нарушения, в последствии 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, мо-

<sup>106</sup> Лупинская П. А. Указ. соч. С. 79.

гла 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 ее анализ, оценку и систематизацию в целях установления фактических обстоятельств события. На данной стадии в процессе исследования информации осуществляются 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 происходят исследование и проверка собранной в процессе парламентского следствия информации. Надо сказать, что деятельность членов парламентской комиссии по исследованию и проверке указанной информации создает тот фундамент, на котором базируется итоговый документ парламентской комиссии. При этом следует отметить, что указанное исследование должно быть самостоятельным и проводиться 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 ее проведения члены парламентской комиссии путем сопоставления полученной информации с имеющейся у них (либо другой) информацией получают возможность для установления ее 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 включить 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»<sup>107</sup>.

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 которых 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 **представляет собой мыслительную, логическую деятельность, имеющую своей целью определенный 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.

<sup>107</sup> Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Указ. соч.

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 – официальное установления фактов и обстоятельств расследуемого комиссией события (принятия итогового доклада комиссии)**. Подробно вопросы об итоговом докладе (порядке рассмотрения, принятия и утверждения, выводах и предложениях, которые должны в нем 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 нем 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 создает 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, подтвержденные 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 трех 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, приводится мотивировка своих выводов по ним.

Резолютивная часть доклада должна включать в себя две части: обязательную – где содержатся основные выводы комиссии (установленные факты), и факультативную, где могут содержаться ее 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 и, в-четвертых, 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 имеют, 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 ни один вид управления, включая государственное, не может обойтись без контроля. Контроль является как раз той функцией управления, которая призвана обеспечивать правильную оценку реальной ситуации, которая, в свою очередь, помогает определить эффективность и функциональность деятельности.

Надо отметить, что ни один из теоретических аспектов государственного контроля как средства обратной связи в управлении, так и формы или вида деятельности, как принципа или как функции не отличается от общепринятых основ контрольной деятельности в сфере управления. Государственный контроль является частью деятельности государственного аппарата, однако обязан сопровождать все остальные сферы деятельности государства, направленной на достижение определенных целей. Процесс управления сопровождается процессом контроля, поскольку без него управление либо становится неэффективным, либо вообще теряет смысл.

Анализ и сопоставление фактического состояния той или иной отрасли с требованиями, стоящими перед ней, отклонений в исполнении поставленных заданий и причин таких отклонений, а также в оценке деятельности и целесообразности именно такого пути – является одной из важнейших функций государственного контроля.

В основе теоретических основ государственного контроля лежат общие основы контроля. Так, контрольная деятельность имеет несколько этапов, каждый из которых важен и взаимосвязан с предыдущим и является основой для последующего.

Государственный контроль подчиняется тем же принципам, что и контроль в управлении. Государственный контроль делают эффективными постоянство, целеполагание, целесообразность, гласность, согласованность.

Этапы государственного контроля определяются в зависимости от отрасли управления, однако общий порядок сохраняется. Первый этап контроля сбор, обработка и анализ информации обязаны отражать правдивые фактические данные. Сравнение полученных результатов с запланированными, выявление отклонений и анализ возникновения его причин – контрольный этап номер два. На завершающем этапе разрабатываются мероприятия, необходимые для достижения намеченных целей. При этом управляющее воздействие может быть направлено как на сам объект контроля, так и на среду его функционирования.

Важно отметить, что госконтроль это неотъемлемая часть управленческого процесса, позволяющая осуществлять обратную связь с отдельными его компонентами и выработать общую стратегию управления, основываясь на частных результатах контрольной деятельности.

Субъекты контроля в сфере государственного управления отличаются как по своему правовому положению, так и по структуре и формам деятельности.

Контроль в сфере государственного управления в той или иной мере, осуществляют все органы власти. Однако содержание контрольной деятельности, объем, формы, методы и собственное предназначение имеют у разных субъектов значительные отличия. Для одних органов контроль является основной деятельностью, для других — элементом при исполнении основных функций. Поэтому контроль в сфере управления осуществляется как специальными органами контроля, так и органами общей компетенции.

Решение о целесообразности существования органов государственного контроля должно определяться не субъективно, чьим-либо желанием, а путем тщательного обоснования нужд практики. Если орган общей компетенции справляется с выполнением контрольной деятельности и сама эта деятельность не требует специфической работы, ее объем может быть выполнен органом, наделенным правом контролировать. В этом случае нет необходимости в создании специального органа контроля. Другое дело, когда орган не имеет возможности исполнять функции контроля в полной мере. В таком случае можно рассматривать вопрос о создании соответствующей структуры для ее выполнения.

И здесь важно соблюдать баланс, поскольку слишком большое количество контрольных мероприятий приводит к торможению развития государства и неэффективности контроля, слишком маленькое количество мероприятий или неправильный их выбор может приводить к отсутствию стабильности и неустойчивым явлениям. Тотальный контроль способен уничтожить свободу, бесконтрольность же приводит к анархии и упразднению централизованного управления.

Именно потому не так важны формы осуществления государственного контроля, сколько его содержание и общая направленность на достижение целей функционирования государства, а не государственного аппарата.

Изучение нормативной базы и правоприменительной практики, а также опыта контрольной деятельности зарубежных стран позволяет сделать вывод об изменении в балансе контрольных полномочий различных субъектов власти в России. Так, можно говорить об усилении полномочий со стороны органов исполнительной власти.

В подобной ситуации наиболее приемлемым способом усиления роли российского парламента видится расширение его контрольных полномочий, поскольку наличие эффективных правовых механизмов парламентского контроля позволяет достаточно оперативно реагировать на вызывающие широкий общественный резонанс события. В этой связи, особое значение приобретают вопросы совершенство-

вания парламентского контроля, который играет важнейшую роль в обеспечении принципа системы «сдержек и противовесов».

Важным шагом в этом направлении стало введение и закрепление в российском законодательстве института «парламентских расследований».

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 расследования 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, приемы, 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 огромное значение 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, возникающей в государственном аппарате всегда, когда такой контроль отсутствует или ослаблен»; 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. Причем 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.

В заключение следует отметить, что автор настоящей работы не претендует на окончательное решение рассматриваемых в настоящем исследовании вопросов, а, наоборот, полагает, что необходимы дальнейшая разработка и исследование институтов государственного контроля в Российской Федерации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Альхасан Мухамед ибн Ибрагим. Государственный административный контроль (сравнительно-правовой анализ на основе опыта СССР, САР, АРЕ, Франции): автореф. дис. ... канд. юр. наук. Минск, 1990.
2. Андреев В. Государственный контроль за хозяйственной деятельностью // Российская юстиция. № 2. 1997.
3. Беляев В. П. Контрольная форма юридической деятельности: общетеоретический аспект / под ред. А. В. Малько. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006.
4. Бендюрина С. В. Некоторые вопросы парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001.
5. Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дисс. ... док. юр. наук. М., 2001.
6. Бессарабов В. Г. Парламентский контроль в Российской Федерации и прокуратура // Право и политика. 2001. № 5.
7. Гаршин В. Г. Проблемы правового регулирования государственного контроля в России. Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. М., 2001.
8. Горев В. Н. Система государственного контроля за деятельностью органов внутренних дел: организационно-правовые вопросы: дис. ... канд. юр. наук. М., 2005.
9. Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В. И. Туровцева. М.: Наука, 1970.
10. Грачев Г. В. Особенности организации системы государственного контроля в России. Ростов-на-Дону: Антей, 2009.
11. Гребенников В. Г. Некоторые конституционные вопросы народного контроля в СССР // Проблемы конституционного права. Вып. 1 (2). Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974.
12. Гурин А. И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2004.
13. Джагарян А. А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М.: Формула права, 2008.
14. Дрейслер И. С., Рогожин А. И. Народный контроль в СССР. М.: Наука, 1967.
15. Дьяконов В. В. Контроль и надзор в системе функций государства: Теоретический аспект: дис. ... канд. юр. наук. М., 2006.
16. Дюкова Е. А. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2008.
17. Елизаров А. Б. Контрольная юридическая деятельность: монография. Иваново: Ивановский фил. ВЮИ ФСИН России, 2008.
18. Ерофеев С. А. Деятельность органов государственного контроля в губерниях Среднего Поволжья в период становления и упрочнения советской власти (1917–1928 гг.): дис. ... канд. юр. наук. Ульяновск, 2004.
19. Иванов И. Н. К вопросу о понятии общественного контроля в государственном управлении. Вопросы государства и права. Свердловск, 1963.

20. Измайлова Ф. Ш. Государственный контроль: Понятие, принципы, система государственного контроля // Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора. М.: Манускрипт, 1996.

21. Китаев А. В. Государственный контроль и государственный надзор в сфере экономических отношений // Административное право Российской Федерации. Великий Новгород, 1999.

22. Клечковская Л. Г. Народный контроль в условиях развитого социализма // Проблемы советской государственности. Владивосток: Изд-во ДВГУ, 1985.

23. Климов М. И. Контроль в системе советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1985.

24. Коровникова Е. А. Контрольная функция Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. М., 2007.

25. Косаренко Н. Н. Система государственного контроля в Российской Федерации. М.: Нац. ин-т бизнеса, 2008.

26. Кочергин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинь, 2000.

27. Кривенко Л. Т. Контроль Верховных Советов союзных республик за деятельностью Советов Министров // Всесоюзный юридический заочный институт. Труды. Т. 46. Законодательство о Советах и практика совершенствования деятельности представительных органов на современном этапе. М., 1977.

28. Куликов В. В. Земские учреждения и правительственный контроль: вторая половина XIX – начало XX века. М.: Институт государства и права РАН, 2001.

29. Куракин А. В. Контроль как способ предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. № 4. 2002.

30. Куропаткина З. Ф. Государственный контроль в советском государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1951.

31. Ларьков А. Н. В. И. Ленин о контроле, экономии и бережливости // Контроль за сохранностью социалистического имущества на предприятиях. М., 1983.

32. Ленинская система партийно-государственного контроля и его роль в строительстве социализма (1917–1932 гг.) / И. Г. Рябцев, В. М. Краснова, К. Н. Медведева и др. М.: Мысль, 1965.

33. Ливеровский А. А. О механизме реализации государственного контроля и конституционно-правовой ответственности // Ученые записки Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. Вып. 6. СПб., 2001.

34. Лихобабин В. А. Конституционно-правовые и институциональные формы контроля исполнительной власти в России // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001.

35. Макаренко Е. В. Государственный контроль за исполнением федерального бюджета в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: дис. ... канд. юр. наук. М., 2003.

36. Мальков В. В. О путях расширения полномочий общественного контроля в условиях общенародного государства // Советское государство и право. № 2. 1963.

37. Марков К. В. Конституционно-правовые основы развития государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. М., 2006.

38. Марков К. В. Государственный контроль: опыт и проблемы. М.: Премьер Пресс, 2005.
39. Махов В. Х. Контрольные функции органов государственной власти Российской Федерации в условиях проведения административной реформы: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2005.
40. Мецаев Б. К. Контроль как средство правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. № 2. 2003.
41. Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности: Теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юр. наук. М., 2004.
42. Михеев М. К. Контроль в структуре российской государственности (1917–1934 гг.). СПб., Изд-во СПбГПУ, 2003.
43. Назаров С. Н. Надзорная деятельность: этапы развития, сферы реализации, правовая форма. Ростов-на-Дону: Изд-во АПСН СКНЦ ВШ, 2005.
44. Пилипенко А. Н. Контроль деятельности исполнительной власти за рубежом // Журнал российского права. № 10/11. 1998.
45. Проссер Т. Координация власти и контроля в органах исполнительной власти Великобритании // Государственный контроль за экономикой. – М.: Юрист, 2000.
46. Прохоров В. Т. В. И. Ленин о государственном контроле за соблюдением социалистической законности // Правоведение. № 2. 1970.
47. Пылин С. В. Государственный и муниципальный контроль: учебное пособие. СПб.: Изд-во Политехнического ун-та, 2006.
48. Пылин С. В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации.: дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2006.
49. Ракитская И. А. Формы парламентского контроля в скандинавских странах и Финляндии: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2001.
50. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003.
51. Савенко О. Е. Контрольная функция государственных органов: дис. ... канд. юр. наук. М. 2004.
52. Сандеуар П. Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М.: Изд. Французской организацией технического сотрудничества, 1994.
53. Слепцов М. Л. Государственный контроль в краях и областях – субъектах Российской Федерации. Хабаровск: Магеллан, 2000.
54. Смирнова Л. Е. Контроль в системе руководящей деятельности местных Советов / Всесоюзный юридический заочный институт. Труды. Т. 46. Законодательство о Советах и практика совершенствования деятельности представительных органов на современном этапе. М., 1977.
55. Стерлинг М. Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2004.
56. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления: Проблемы надведомственного контроля / Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. М.: Юрид. лит., 1974.
57. Прокуратура. Законность. Государственный контроль. Сборник научных трудов / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка / редкол.: В. В. Ключков (отв. ред.) и др. М.: Манускрипт, 1995.

58. Тарасов А. М. Становление и развитие государственного контроля на Руси: Дооктябрьский период // История государства и права. № 2. 2002.
59. Тарасов А. М. Региональный президентский контроль: Вопросы совершенствования // Журнал российского права. № 5. 2002.
60. Тарасов А. М. Государственный контроль в советское время: Его сущность и этапы развития // История государства и права. № 1. 2003.
61. Тарасов А. М. Государственный контроль: Сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. № 1. 2002.
62. Тарасов А. М. Технология государственного (президентского) контроля: Элементы эффективности // Право и политика. № 12. 2001.
63. Тарасов А. М. Президентский контроль: Теоретические и практические аспекты оценки его эффективности // Государство и право. № 11. 2002.
64. Тарасов А. М. Типовой порядок президентского контроля за правоохранительной деятельностью как форма повышения его эффективности // Государство и право. № 10. 2003.
65. Тарасов А. М. Государственный контроль в России. М.: Континент, 2008.
66. Тарасов А. М. Президентский контроль за правоохранительной деятельностью: дис. ... канд. юр. наук. М., 2003.
67. Терещук С. В. Становление и развитие органов государственного контроля в РСФСР"-СССР: 1917–1934 гг.: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2005.
68. Ульянова Л. П. Правовые формы государственного контроля за деятельностью частных компаний в Индии // Правовое регулирование экономики. М.: Наука, 1979.
69. Уманская В. П. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2007.
70. Харитонов А. Н. Государственный контроль над преступностью: дис. ... канд. юр. наук. Нижний Новгород, 1997.
71. Чиркин В. Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008.
72. Шелковникова Е. Д. О роли и значении государственного контроля в России / В. Г. Бессарабов. Прокуратур и контрольные органы в России: [Рецензия]. Право и политика. № 1. 2001.
73. Шнейдер Х. Х. Контроль в советском государственном управлении: по материалам Эстонской ССР: автореф. дис. ... док. юр. наук. Тарту, 1974.
74. Шорина Е. В. Природа ответственности должностных лиц перед органами народного контроля. Правовые основы ответственности в управлении в СССР и ГДР. М., 1981.
75. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / отв. ред. Б.М. Лазарев. Академия наук СССР. Институт государства и права. М.: Наука, 1981.
76. Щекочихин П. Г. К вопросу о контрольных функциях высших представительных органов государственной власти СССР // Материалы теоретической конференции, посвященной 50-летию советской власти. Свердловск, 1968.
77. Энок О. Система государственного контроля в управлении: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1976.
78. Яковлева И. П. Советский общественный и государственный контроль в 1920–1934 гг.: на материалах Кубани: дис. ... канд. юр. наук. Краснодар, 2004.
79. Ялбулганов А. А. Государственный контролер В. А. Татаринов и реформа финансового контроля в России, 1850–1860-е // Финансы. № 1. 2000.

**Виды государственного контроля  
в Российской Федерации**

Электронное издание

Издательство ЗАО «Гриф и К»  
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.

Редактор Кириленко Ю. П.  
Компьютерная верстка Плеханова В. В.

---

Подписано к выпуску 19.10.2013 г.  
Формат А5