

Министерство образования и науки  
Российской Федерации  
Байкальский государственный университет  
экономики и права

*Е.М. Якимова*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПАРЛАМЕНТСКИХ  
РАССЛЕДОВАНИЙ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Иркутск  
Издательство БГУЭП  
2012

УДК 342.537.7 (47)  
ББК 67.400.621.3 (2 Рос)  
Я45

*Печатается по решению редакционно-издательского совета  
Байкальского государственного университета экономики и права*

Рецензенты канд. юрид. наук, доц. Б.Д. Дамдинов  
канд. юрид. наук, доц. Н.В. Колосов

Якимова Е.М.

Я45 Правовое регулирование парламентских  
расследований в Российской Федерации /  
Е.М. Якимова. — Иркутск : Изд-во БГУЭП,  
2012. — 163 с.  
ISBN 978-5-7253-2368-9

Рассмотрены вопросы правового регулирования парламентских расследований, определено их значение в системе парламентского контроля. Выявлены особенности, а также общие закономерности парламентских расследований, проводимых Федеральным Собранием Российской Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, работников органов публичной власти, а также широкого круга читателей, проявляющих интерес к проблемам конституционного права.

ББК 67.400.621.3 (2 Рос)

ISBN 978-5-7253-2368-9

©Якимова Е.М., 2012

©Издательство БГУЭП, 2012

## Введение

Система органов государственной власти, сложившаяся в России с принятием Конституции 1993 года, уже апробирована, выявлены ее положительные стороны, а также те вопросы, которые Конституцией освещены не были, но на современном этапе развития России требуют своего решения.

С момента принятия Конституции России многое изменилось, произошло значительное усиление органов исполнительной власти, положение правящей партии стало устойчивым, оппозиция в парламенте малочисленна и занимает зачастую неактивную позицию, взаимодействие между ветвями власти стало носить конструктивный характер.

Вместе с тем такой «перекос» не является желательным с точки зрения системы «сдержек и противовесов». Встает вопрос о поддержке оппозиции, об усилении ее роли в законодательных органах и усилении самих представительных органов в целом.

Конституция Российской Федерации провозгласила в качестве одной из основ конституционного строя России принцип разделения властей, однако «не дала исчерпывающего ответа о характере взаимоотношений и способах взаимодействия ветвей власти»<sup>1</sup>, в частности, в ней не указан механизм осуществления контроля, хотя именно он является одним из центральных звеньев указанной системы. Существующая необходимость в некотором уточнении норм Конституции Российской Федерации реализуется путем принятия различных правовых актов, конкретизирующих ее положения с одновременным устранением

---

<sup>1</sup>Караев Р. Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 4.

неясностей в ее тексте, «раскрытием неявных и подразумеваемых полномочий»<sup>1</sup> органов государственной власти, прежде всего российского парламента.

Некоторые контрольные полномочия парламента и его палат (в частности, депутатский запрос, информирование Государственной Думы о ходе исполнения федерального бюджета) в отношении Правительства России зафиксированы в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.

Схожим образом получил законодательное закрепление и институт парламентских расследований. Даже в период отсутствия соответствующего федерального закона в 90-е годы 20 века депутаты Федерального Собрания все же создавали комиссии по расследованию в соответствии с нормами Регламента Государственной Думы и Регламента Совета Федерации. С принятием в декабре 2005 года Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – ФЗ «О парламентском расследовании») право российского парламента на проведение расследований получило законодательное закрепление.

В конце 2008 года вступили в силу поправки в Конституцию РФ, предусматривающие, в частности, усиление контрольных полномочий парламента – Правительство обязано представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Таким образом, обозначен вектор на расширение контрольных полномочий российского парламента, однако считаем, что необходимо продолжить трансформацию Конституции России, поскольку слабая урегулированность контрольных полномочий парламента приводит к снижению статуса российского парламента в том числе и

---

<sup>1</sup>Зайнашев Ю. 112-я+ пункт «д». Забытый уголок Конституции // Московский комсомолец. 1999. 14 авг.

как представительного органа. На наш взгляд, все полномочия парламента должны быть четко определены в Конституции России, что в полной мере определит статус российского парламента и будет являться гарантией реализации его полномочий.

Возможность парламента обращать внимание на сбои в работе государственного механизма, выявлять причины такого сбоя, выходить с требованием об устранении причин, приведших к негативным последствиям с целью не допустить повторения ситуации, считаем важным полномочием парламента на любом уровне организации государственной власти в Российской Федерации. Эти полномочия проистекают из роли парламента не только как контролирующего органа, но и как органа представительного, поскольку одной из основных целей проведения расследований является информирование общества, защита прав и свобод человека и гражданина.

Институт парламентского расследования в России получил развитие не только на федеральном, но и на региональном уровне, причем данные процессы не проходили синхронно. Еще до принятия ФЗ «О парламентском расследовании» в ряде регионов уже существовали законы, регламентирующие процедуру проведения парламентских расследований в данных субъектах федерации. После принятия указанного федерального закона прошла новая волна принятия подобных законов субъектов РФ. Представляется, что разработка указанных региональных законов будет проводиться и в других субъектах Российской Федерации, поскольку законодательные акты, регламентирующие парламентские расследования, становятся неотъемлемой частью нормативно-правовой системы субъекта Российской Федерации. Указанные обстоятельства позволяют назвать институт парламентских расследований одним из наиболее динамично развивающихся конституционно-правовых институтов.

# Глава 1. Институт парламентских расследований: теоретические основы и общая характеристика правового регулирования

## *1.1. Парламентские расследования: понятие, место в системе парламентского контроля*

Принцип разделения властей, ставший краеугольным камнем системы организации и функционирования органов государственной власти в большинстве стран мира, предполагает наличие трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной, выполняющих определенные функции.

Основными направлениями деятельности законодательной власти является выполнение законотворческой, представительской, учредительной и контрольной функций. Последняя заслуживает особого внимания, поскольку осуществление контроля одной ветви власти над другой является одним из основных элементов системы «сдержек и противовесов», реализующейся в рамках принципа разделения властей.

Институт парламентских расследований, как одна из форм парламентского контроля, получил распространение в большинстве стран мира и признается достаточно действенным способом контроля представительного органа государственной власти за деятельностью исполнительных органов.

Поскольку «вопрос о контроле – это прежде всего вопрос о власти»<sup>1</sup>, контроль нередко рассматривается как

---

<sup>1</sup>Слива А. Я. Контрольная деятельность Советов (Конституционные основы, практика, проблемы) // Сов. государство и право. 1987. № 11. С. 39.

одна из стадий государственного управления. В процесс управления, в подобном контексте, помимо стадии превращения решения в жизнь (прежде всего это функция исполнительной власти), входит стадия принятия решения (чаще всего законодательным органом власти) и стадия контроля за его реализацией (осуществляемого как принимающим решение органом, так и специальными контрольными органами).

В данном случае контроль, по меткому замечанию В.М. Горшенева и И.Б. Шахова, является «универсальным средством получения информации по каналу обратной связи»<sup>1</sup>, что во многом предопределяет эффективность управления в целом.

Спецификой контроля как управленческой деятельности является и то, что «проверяются не только соответствие определенных действий правовым предписаниям, но также целесообразность таких действий, эффективность работы соответствующих учреждений»<sup>2</sup>.

Дефиниция контроля не получила законодательного закрепления, однако выработана в правовой доктрине. Удачным представляется определение, предложенное С.В. Бендюриной.

Обобщив различные подходы в понимании контроля, выявив основные его признаки, исследователь приходит к выводу, что контроль – «это деятельность по проверке соответствия поставленным целям достигнутых (достижимых) результатов (иначе – это проверка исполнения принимаемых решений), призванная выявить и предупредить ошибки и недостатки, отклонения от требований управ-

---

<sup>1</sup>Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 24.

<sup>2</sup>Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области управления : учеб. пособие. М., 1973. С. 29.

ленческих решений, что способствует определению путей коррегирования деятельности объекта управления»<sup>1</sup>.

Применительно к парламентскому контролю и, в частности, парламентским расследованиям, из всей совокупности знаний о контроле имеют значение, на наш взгляд, прежде всего следующие.

Во-первых, парламентский контроль, а значит и любая его форма, являясь разновидностью контроля, играет важную роль в процессе реализации государством своих функций.

Во-вторых, функционирование института парламентского контроля и, в частности, парламентских расследований связано с осуществлением определенной процессуальной деятельности, что предполагает выделение субъектного состава, принципов, способов, стадий реализации этой деятельности. Правовое регулирование указанных институтов, вследствие их процессуальной природы, осуществляется как материальными, так и процессуальными нормами права.

В-третьих, объектом парламентского контроля может стать не только законность тех или иных действия, но и их целесообразность.

Термин «парламентский контроль» также не имеет легального закрепления ни в российском, ни в зарубежном законодательстве. Относительно вопроса о понятии парламентского контроля нет единства и в науке<sup>2</sup>, хотя принципиальных разногласий в понимании данного явления, на наш взгляд, не усматривается.

С учетом того, что институт парламентского контроля

---

<sup>1</sup>Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 7.

<sup>2</sup>См.: Караев Р. Ш. Указ. соч. С. 8 ; Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 11.



существует не только на федеральном, но и на региональном уровне, более приемлемым, на наш взгляд, выглядит определение, предложенное Р.Ш. Караевым, поскольку в нем, при указании субъекта контроля, используется более общее понятие «законодательный орган», что позволяет использовать данное определение применительно к парламентскому контролю как осуществляемому высшим законодательным органом государства, так и законодательными органами власти регионального уровня. Исследователь указывает, что парламентский контроль представляет собой «вид государственной деятельности законодательного органа государственной власти, его уполномоченных на то внутренних структур, парламентариев и специально формируемых им для этой цели государственных органов, включающих комплекс различных легальных мер по постоянному или ситуативному наблюдению, выявлению, вмененной или инициативной проверке органов исполнительной власти в связи с выполнением ими своих задач и функций, а также по корректуре деятельности данных органов с целью предупреждения злоупотребления и социальных конфликтов»<sup>1</sup>.

Сущность парламентского контроля проявляется, на наш взгляд, также в специфике субъектов, объекта, стадий парламентского контроля, факторов, от которых зависит его действенность, пределов его осуществления.

Российский и зарубежный опыт осуществления парламентом контрольной деятельности свидетельствует о том, что субъектами парламентского контроля являются, во-первых, органы парламентского контроля (т.е. органы, его осуществляющие), во-вторых, органы исполнительной власти различных уровней и их должностные лица (т.е. контролируемые органы) и, наконец, в отдельную группу субъектов можно отнести должностных лиц органов пу-

---

<sup>1</sup>Караев Р. Ш. Указ. соч. С. 8.

бличной власти, некоторых организаций и предприятий, а также отдельных граждан, которые могут привлекаться контролирующим субъектом в процессе контрольной деятельности (например, в ходе проведения парламентских расследований комиссия по расследованию может привлечь к работе данной комиссии любое лицо, которое может обладать информацией о расследуемом событии). Кроме того, вполне обоснованным можно признать мнение, в соответствии с которым «органы парламентского контроля разграничиваются на такие две группы, как органы парламентского контроля, входящие в структуру парламента [например, следственные комитеты и комиссии], и органы парламентского контроля, не входящие в структуру парламента»<sup>1</sup> [в частности, счетная палата, комиссия по правам человека или омбудсман].

Что касается объекта парламентского контроля, то, на наш взгляд, им является деятельность, по большей части, органов исполнительной власти с целью проверки ее эффективности и правомерности. «Причем в ряде случаев парламент расследует поведение этих лиц, когда они уже оставили высокие посты в государственных органах, т.е. носит ретроспективный характер»<sup>2</sup>.

По мнению Е.В. Ковряковой, объектом парламентского контроля является «деятельность органов исполнительной власти и ее должностных лиц с целью выявления ее неправомерности или неэффективности»<sup>3</sup>. Представляется, что с данным утверждением нельзя полностью согласиться, поскольку выявление неправомерности или неэффективности не всегда является целью проведения кон-

---

<sup>1</sup>Корнилаева А. А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 24.

<sup>2</sup>Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах. С. 12–13.

<sup>3</sup>Там же. С. 13.

трольной деятельности. К примеру, направление депутатских запросов, связано, прежде всего, с желанием депутатов лишь получить информацию по тому или иному вопросу.

Специфичность объекта парламентского контроля обусловила саму возможность реального существования подобного института в странах, система взаимоотношений органов государственной власти в которых строится на основе принципа разделения властей. Так, с одной стороны, проверка правомерности деятельности, в том числе органов государственной власти, является прерогативой судебной ветви власти, однако, с другой, необходимость установления степени эффективности деятельности (категории оценочной, а не правовой) стала одной из причин появления парламентских расследований как явления и института.

Особый интерес представляет выявление стадий парламентского контроля, поскольку по данному вопросу единого подхода не выработано<sup>1</sup>.

Парламентские расследования являются формой непосредственного парламентского контроля, поэтому более логичным представляется выделять стадии проведения расследований, аналогичные стадиям контроля в целом, которые были предложены И.В. Зайцевой, т.е. выделение стадии инициирования проведения контроля (основная), принятия (непринятие) решения по инициированию применения формы парламентского контроля (факультативная); организации и реализации содержания конкретной формы контроля, то есть собственно осуществление

---

<sup>1</sup>См.: Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах. С. 13 ; Зайцева И. В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004. С. 14.

контроля (основная); принятия решения (основная), проверки принятого решения (факультативная).

«Контрольная функция парламентов ... это живой, энергично работающий организм, направляемый парламентом. При наличии такой функции, подкрепленной организационно-правовым механизмом, парламент становится полноценной и полноправной ветвью государственной власти»<sup>1</sup>. Вместе с тем, эффективность контроля законодательного органа за деятельностью правительства зависит «от исторических особенностей, формы правления, политических и государственных режимов, партийной и избирательной систем»<sup>2</sup>.

«Существование [реального и эффективного] парламентского контроля возможно только в государствах с демократическим политическим режимом. При этом степень демократичности политического режима в государстве влияет на степень развитости в нем парламентского контроля. Степень развитости парламентского контроля в тоже время влияет на степень развитости политического режима»<sup>3</sup>, поскольку постоянное наращивание представительными органами власти «контроля за деятельностью исполнительных ведет к повышению ответственности последних за проводимые решения»<sup>4</sup>, что приводит к укреплению демократии.

Вместе с тем, основные законы в некоторых странах с тоталитарным политическим режимом также закрепляют за представительными органами достаточно широкий перечень контрольных полномочий, которые, однако, на практике реализуются нечасто. Ярким примером того

---

<sup>1</sup>Мальцев Б. А. Парламентаризм в России: исторический опыт, проблемы и перспективы [Электронный ресурс] : учеб.-метод. комплекс. URL: <http://duma.tomsk.ru/page/159/>.

<sup>2</sup>Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах. С. 5.

<sup>3</sup>Корнилаева А. А. Указ. соч. С. 19.

<sup>4</sup>Там же. С. 13.

может служить СССР. В частности, согласно Конституции СССР 1936 года Верховный Совет СССР имел право проводить расследования по любому вопросу. Столь всеохватывающей формулировки данного полномочия нет даже в основных законах демократических стран. Однако названный институт по различным причинам активно не функционировал.

Широкое распространение получила также точка зрения, согласно которой одним из факторов действительности парламентского контроля является форма правления. Исходя из принципа разделения властей, можно предположить, что парламентский контроль «за деятельностью исполнительных органов в парламентарной республике представляет собой более естественный и эффективный процесс, чем при президентской форме правления»<sup>1</sup>. В тоже время, стоит согласиться с мнением Е.В. Ковряковой, полагающей, что «главенствующая роль партий в политической системе общества в рассматриваемых странах [имеются ввиду Франция, США и ФРГ] привела к искажению конституционного принципа разделения властей»<sup>2</sup>. Следовательно, эффективность парламентского контроля во многом зависит от расстановки сил в органах государственной власти и возможности оппозиции действовать активно.

Контроль, осуществляемый парламентариями, не может вторгаться в компетенцию других государственных органов. Пределы, то есть границы, в рамках которых осуществляется парламентский контроль, «пролегают там, где начинаются полномочия оперативной и исполнительно-распорядительной (управленческой) деятельности исполнительной власти и полномочия судебной власти по осу-

---

<sup>1</sup>Корнилаева А. А. Указ. соч. С. 19.

<sup>2</sup>Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах. С. 9.

ществлению правосудия, в которые вмешиваться в соответствии с принципом разделения властей законодательная власть ни в коем случае не имеет права»<sup>1</sup>.

Правовое закрепление пределов парламентского контроля можно проиллюстрировать на примере института парламентских расследований. К примеру, в статье 4 ФЗ «О парламентском расследовании» указано, что «предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления»<sup>2</sup>.

Итак, рассмотрев некоторые элементы парламентского контроля, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, число субъектов парламентского контроля достаточно велико и разнообразно, причем состав участников контрольной деятельности зависит от осуществляемой формы парламентского контроля. В частности, можно выделить три основные группы участников парламентских расследований: субъекты, осуществляющие парламентские расследования, лица, которые могут стать их участниками (в частности, должностные лица, а также отдельные граждане, которые могут привлекаться к парламентским расследованиям контролирующим субъектом), а также субъекты, обладающие определенными правами на какой-либо стадии процесса (например, инициатором парламентских расследований, проводимых Федерального Собрания Российской Федерации, может выступать Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации).

Во-вторых, специфичность объекта парламентского контроля заключается в том, что парламентарии исследуют не только правомерность, но и эффективность деятель-

---

<sup>1</sup>Корнилаева А. А. Указ. соч. С. 26.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 27 дек. 2005 г. N 196-ФЗ // Рос. газ. 2005. 29 дек.

ность органов государственной власти в процессе осуществления ими государственного управления.

В-третьих, процесс осуществления парламентского контроля предполагает прохождение нескольких стадий, что предопределено тем, что парламентский контроль является процедурой.

В-четвертых, эффективность любой формы парламентского контроля, а парламентского расследования в особенности, зависит не только от содержания нормативно-правовых актов, его регламентирующих, но и тех исторических, политических факторов, которые влияют на его действенность.

И, наконец, функционирование института парламентского контроля сопряжено с установлением границ, в рамках которых он осуществляется, поскольку при его реализации большое значение имеет вопрос о «невторжении» одной ветви власти в компетенцию другой.

Классификация парламентского контроля проводится по различным основаниям. Так, можно говорить о существовании информативного (консультативного), санкционирующего (резолютивного или решающего) и бюджетно-финансового контроля<sup>1</sup>. В зависимости от контролирующего субъекта парламентский контроль бывает непосредственный и опосредованный<sup>2</sup>; по времени осуществления контроля выделяют упреждающий, сопутствующий и последующий парламентский контроль<sup>3</sup>; в зависимости от возможности парламента на практике осуществлять контроль над исполнительной властью может осуществляться реальный и спящий парламентский контроль<sup>4</sup>. Также выделяют парламентский контроль, осуществляемый пар-

---

<sup>1</sup>См.: Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 25.

<sup>2</sup>Зайцева И. В. Указ. соч. С. 14.

<sup>3</sup>Корнилаева А. А. Указ. соч. С. 25.

<sup>4</sup>См.: Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 17.

ламентским большинством, и парламентским меньшинством<sup>1</sup>, гласный и негласный, юридический и политический, конкретный и абстрактный и некоторые другие его виды.

Применив указанные классификации к парламентским расследованиям, можно заключить, что рассматриваемое явление представляет собой форму непосредственно, информативного, последующего, конкретного контроля, который может осуществляться как парламентским большинством, так и парламентским меньшинством, может быть реальным или спящим, гласным или негласным, юридическим или политическим.

Особое место среди видов парламентского контроля занимают формы контроля, также называемые процедурами, то есть те виды, которые выделяются в зависимости от способа проведения контрольных мероприятий.

«Несмотря на разнообразие исторических особенностей... обнаруживается ядро, «стандартный набор» парламентских процедур..., являющихся атрибутом современного парламентаризма»<sup>2</sup>. Основными формами парламентского контроля можно назвать парламентские расследования, устные и письменные запросы, вопрос к министру, «правительственный час», институт омбудсмана и вотум недоверия.

Термин «парламентское расследование», как и «парламентский контроль», не получил легального воплощения в законодательстве. В науке российского конституционного права также нет единства относительно дефиниции рассматриваемого явления.

---

<sup>1</sup>Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах. С. 16.

<sup>2</sup>Яковлев Г. С. Запросы и вопросы как средство парламентского контроля / Г. С. Яковлев ; беседа вел Ю. Звягин // Журн. Рос. права. 2000. № 10. С. 140.



Согласимся с мнением А.В. Шляпникова и А.А. Рождествовиной, что исходя из содержания ФЗ «О парламентском расследовании» под парламентским расследованием следует понимать «деятельность Федерального Собрания РФ, связанную с расследованием фактов грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера, и обстоятельств, связанных с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которые стали известны членам Совета Федерации Федерального Собрания РФ или депутатам Государственной Думы Федерального Собрания РФ»<sup>1</sup>.

Вместе с тем, обобщая практику правовой регламентации института парламентских расследований как на федеральном, так и региональном уровне функционирования государственной власти в Российской Федерации, **парламентское расследование** можно определить как форму парламентского контроля над органами исполнительной власти (иногда и над органами местного самоуправления), осуществляемого созданными в установленном порядке специальными временными комиссиями законодательного органа государственной власти, которые исследуют факты нарушения прав и свобод граждан, эффективность деятельности должностных лиц по устранению причин и последствий природных и техногенных катастроф.

Представляется, что совокупность норм, регламентирующих процедуру проведения парламентских расследова-

---

<sup>1</sup>Шляпников А. В., Рождествовина А. А. Комментарий к Федеральному закону от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ний можно объединить в правовой институт – институт парламентских расследований.

Институтом права является «сравнительно небольшая, устойчивая группа правовых норм, регулирующих определённую разновидность общественных отношений»<sup>1</sup>.

Как отмечает С.С. Алексеев, «признаки, выделяющие правовой институт в качестве самостоятельного подразделения правовой системы, обусловлены определяющими функциями правового института, его ролью в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования общественных отношений»<sup>2</sup>.

Считаем, что парламентские расследования обладают всеми признаками института права.

Одним из признаков является то, что «с точки зрения регулятивных свойств каждый правовой институт обеспечивает самостоятельное регулятивное воздействие на определённый участок отношений»<sup>3</sup>. В действительности, нормы института парламентских расследований регламентируют относительно самостоятельный участок общественных отношений.

Кроме того, «каждый правовой институт обособляется в правовой системе и по своему интеллектуально-волевому содержанию. Регулируя строго определённый участок общественных отношений, правовой институт отличается фактической и юридической однородностью. Его содержание выражено в специфической группе понятий, общих положений, терминов»<sup>4</sup>. Однородность института парламентских расследований ярче всего проявляется в сравнении различных законов о парламентских

---

<sup>1</sup>Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2005. С. 315.

<sup>2</sup>Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 121.

<sup>3</sup>Там же.

<sup>4</sup>Там же. С. 122.

расследованиях: как федеральное, так и региональное законодательство оперирует схожими терминами, определяя порядок проведения расследования, выделяет аналогичные стадии.

Наконец, С.С. Алексеев называет одним из наиболее ярких показателей регулятивных особенностей и интеллектуально-волевого содержания правового института — «своеобразие свойственной институту юридической конструкции»<sup>1</sup>.

Как материально-правовые, так и процедурные (процессуальные) аспекты проведения парламентских расследований выстроены в определенную систему, обладающую внутренней целостностью и непротиворечивостью.

Кроме того, хотелось бы отметить, что порядок проведения парламентских расследований базируется помимо общеправовых и отраслевых принципах, также и на специальном принципе – равном доступе всех депутатских образований к участию в работе комиссии по расследованию.

Другая форма парламентского контроля – **запрос** «представляет собой обращение члена парламента к должностным лицам или органам исполнительной власти с требованием предоставить информацию или разъяснения по вопросам их деятельности, обязывающее этих лиц или эти органы дать ответ в установленные сроки»<sup>2</sup>. Причем запрос может носить как письменный, так и устный характер.

Отдельно можно выделить **интерпелляцию** - особый вид запросов, содержащих «требование одного или нескольких членов парламента к членам правительства или его главе дать объяснение по действиям возглавляемых им ведомств или по вопросам общей политики. Особен-

---

<sup>1</sup>Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 121.

<sup>2</sup>Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. М., 2002. С. 38.

ностью интерpellации является то, что она, во-первых, влечет за собой общие прения по ответу, завершающиеся голосованием, во-вторых, содержит в себе политическую оценку, которая дается в резолюции и заключается в удовлетворении или неудовлетворении парламента полученными объяснениями»<sup>1</sup>.

Общим для парламентских расследований и запросов является то, что они представляют собой вид информативного непосредственного контроля. Однако можно выделить и отличительные черты: во-первых, для проведения парламентских расследований создается специальный орган - комиссия по расследованию, в противоположность, для рассмотрения запросов создание такого органа не предусмотрено. В законодательстве большинства стран создание комиссии по расследованию сопряжено с определенными требованиями к числу инициаторов проведения расследования, решение о создании комиссии должно быть поддержано определенным количеством депутатов парламента. К запросам такие требования в большинстве случаев не предъявляются, иными словами они могут быть как индивидуальными, так и коллективными.

**Вопрос к министру** – «это обращение члена парламента к министру с требованием дать разъяснения по какому-либо определенному делу. Эта процедура контроля направлена на получение объяснений от членов правительства, но не завершается голосованием по данному вопросу. Вопросы могут задаваться письменно и устно»<sup>2</sup>.

**«Час вопросов» (или «правительственный час»)** можно определить как форму парламентского «контроля», при котором члены правительства непосредственно от-

---

<sup>1</sup>Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. М., 2002. С. 39.

<sup>2</sup>Там же.

вечают парламенту на устные и письменных вопросы»<sup>1</sup>. Если сравнивать такие формы парламентского контроля, как вопрос к министру, «час вопросов» и парламентские расследования, то можно отметить наличие нескольких сходств и отличий между этими явлениями. С одной стороны, все три упомянутые формы являются формами информативного контроля. С другой стороны, данные явления преследуют все же разные цели: вопрос к министру и «правительственный час» – это, прежде всего, формы получения информации о состоянии дел и существующих проблемах. Кроме того, парламентские расследования, это, прежде всего, реакция депутатов на события, произошедшие, возможно, по причине неэффективной работы должностных лиц чаще всего органов исполнительной власти. Кроме того, данные формы отличаются по процедуре реализации.

**Омбудсман**, по словам А.Б. Зеленцова, «это специально назначаемое [чаще всего парламентом] или избираемое независимое должностное лицо, которое вступает посредником в административных спорах, контролирует соблюдение прав человека административными органами и уполномочено в этих целях проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады»<sup>2</sup>.

Омбудсман является специализированным институтом по защите прав и свобод человека и гражданина. «Институт омбудсмана концентрирует основное внимание на функции расследования индивидуальных жалоб на действия административной власти»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. М., 2002.

<sup>2</sup>Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 49.

<sup>3</sup>Чуксина В. В. Институт комиссий по правам человека в Российской Федерации: в свете мирового опыта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005. С. 14.

Между институтом омбудсмана и институтом парламентских расследований существует много общих черт. Так, обе указанные формы являются формами информационного контроля, результатом работы в обоих случаях является доклад и возможность выработки рекомендаций по корректировке деятельности подконтрольных субъектов. Кроме того, один из предметов парламентских расследований – соблюдение прав и свобод человека и гражданина, является лейтмотивом в работе омбудсмана, что предопределяет правовое закрепление за омбудсманом право быть инициатором парламентских расследований в ряде стран (например, в России). Однако, есть и отличия. Во-первых, формальные – разные контролирующие субъекты, различная процедура, во-вторых, содержательные – парламентские расследования могут проводиться по более широкому кругу вопросов.

Наконец, **постановка вопроса о доверии правительству**, которую традиционно называют формой парламентского контроля, преследует «цель одобрить или не одобрить политический курс или определенную акцию правительства, оценить правильность его политики по какой-либо проблеме»<sup>1</sup>. В случае отказа в доверии правительство обязано уйти в отставку.

Представляется, однако, что вотум недоверия или вынесение резолюции порицания правительству более логично было бы рассматривать не как форму парламентского контроля, а как форму политической ответственности правительства перед парламентом. Так, парламентский контроль связан с наблюдением, проверкой. Политическая ответственность же предполагает необходимость для «виновного» претерпеть определенные негативные последствия, чаще всего заключающиеся в роспуске органа власти.

---

<sup>1</sup>Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 38.

Аналогичного мнения придерживается и Р.В. Енгибарян, который рассматривает вотум недоверия в связи с исследованием вопроса об ответственности Правительства перед парламентом<sup>1</sup>. Вместе с тем, по словам данного ученого «отказ правительству в доверии, равно как и резолюция порицания, являются важнейшими контрольными средствами воздействия парламента на политику Правительства»<sup>2</sup>. Кроме того, рассмотрение данного вопроса проводится Р.В. Енгибаряном в рамках анализа института парламентского контроля. Таким образом, можно предположить, что, хотя Р.В. Енгибарян считает вотум недоверия формой ответственности, однако рассматривает вопрос об ответственности правительства в рамках контрольных полномочий парламента.

Сходствами рассматриваемых институтов можно назвать большое количество требований для проведения контрольных мероприятий, учет не только правомерности, но и эффективности действий контролируемого органа или должностного лица. Среди отличий, в частности, назовем цели, а также возможные последствия проведения рассматриваемых процедур.

Итак, парламентские расследования имеют определенные особенности, наличие которых позволяет рассматривать их как самостоятельную форму парламентского контроля и дифференцировать от других его форм.

---

<sup>1</sup>Енгибарян Р. В. Сравнительное конституционное право : учеб. пособие. М., 2005. С. 321.

<sup>2</sup>Там же.

## *1.2. Правовое регулирование парламентских расследований в зарубежных странах*

Институт парламентских расследований получил распространение во многих странах мира (исключением можно назвать, в частности, Норвегию, Финляндию, Швецию, парламенты которых «вообще не вправе создавать следственные комиссии, наделенные специальными полномочиями»<sup>1</sup>). В ряде федеративных государств рассматриваемый институт функционирует и на уровне субъектов федерации.

Институт парламентских расследований функционирует и на африканском континенте. «В современной политической ситуации характерным для африканских государств является значительное повышение роли и значения контрольной функции парламента, что нашло отражение в ее конституционной рационализации по примеру пятой Французской Республики. Однако такая конституционная и законодательная рационализация существенно усложнила процедуры осуществления парламентом контроля деятельности правительства и, в первую очередь, реализацию таких механизмов как комиссия парламентского расследования и парламентский запрос»<sup>2</sup>.

Исследователи отмечают, что «парламентские собрания в странах Африки уполномочены создавать комиссии по расследованию и по контролю, ответственные за сбор информации. Однако создание комиссий по расследованию и по контролю в странах Африки – дело сложное. Эта сложность характеризуется двумя причинами. Первая -

---

<sup>1</sup>Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 43.

<sup>2</sup>Онтсугу Р. Ж. Парламент в условиях нового конституционализма и демократических преобразований в Африке на рубеже XX–XXI веков : на примере Республики Бенин, Буркина-Фасо, Того. М., 2009. С. 11.



это причина психологического свойства, а вторая – процедурного. Так, процесс создания комиссий по расследованию и по контролю проходит под эгидой «мажоритарного диктата», который пытается препятствовать всему, что могло бы повредить действиям исполнительной власти»<sup>1</sup>.

Нельзя не отметить, что «данный институт включен и в правовые системы ряда стран СНГ (Грузия, Украина)»<sup>2</sup>.

Исследование правового регулирования института парламентских расследований в практике зарубежных стран предполагает решение, как минимум, трех задач.

Во-первых, выявление причин появления института парламентских расследований в зарубежных странах.

Во-вторых, определение нормативно-правовой базы, в которой институт парламентских расследований находит свое правовое закрепление. На основании данных сведений можно будет сделать вывод о степени влияния неправовых факторов (в частности, исторических, культурных, идеологических аспектов развития государства и права) на правовое регулирование исследуемого института.

В-третьих, сопоставление правовой регламентации того или иного аспекта института парламентских расследований в практике зарубежных стран, что позволит увидеть особенности и наметить пути совершенствования правового регулирования данного института в России.

Идея создания комиссий представительных органов по расследованию деятельности органов исполнительной власти как формы парламентского контроля нашла свое воплощение только в Новое и Новейшее время. Функционирование данного института тесным образом связано с

---

<sup>1</sup>Онтсугу Р. Ж. Парламент в условиях нового конституционализма и демократических преобразований в Африке на рубеже XX–XXI веков : на примере Республики Бенин, Буркина-Фасо, Того. М., 2009. С. 19.

<sup>2</sup>Муляев А. Г. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в Российской Федерации // Представительная власть. 2007. № 2. С. 23.

реализацией концепции разделения властей, которая стала интенсивно применяться в государственном строительстве только с 18 века. Вместе с тем, в Великобритании подобная парламентская практика появилась еще раньше, поскольку «комитеты, расследующие обвинения в злоупотреблениях, совершенных должностными или другими лицами, стали частью ординарного механизма обеих палат парламента, а особенно палаты общин, по крайней мере со времен реставрации Чарльза II в 1660 году»<sup>1</sup>.

Сама идея создания парламентских комиссий по расследованию не была связана с воплощением надежды на то, что данный институт станет самой эффективной формой контроля парламента над правительством, поскольку итоговый доклад комиссии чаще всего не являлся, как и сейчас, основанием для привлечения должностных лиц к ответственности.

Более эффективными способами влияния законодательной ветви власти на исполнительную считались и считаются вотум недоверия правительству или отдельному его члену и импичмент.

Однако институт парламентских расследований постепенно становился необходимым элементом системы контроля представительных органов над деятельностью исполнительных в части реакции на незаконное или нецелесообразное поведение последних и корректировке их деятельности.

Практика закрепления за парламентом права на проведение расследований была перенята наднациональной организацией – Европейским Союзом. Статья 193 Договора об учреждении Европейского Сообщества закрепляет за Европарламентом право по требованию четвертой

---

<sup>1</sup>Kleeton G. Trial by tribunal. N. Y., 1960. P. 12 ; Цит. по : Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984. С. 76.

части своих членов «образовать временную комиссию по расследованию утверждений о нарушениях или плохом управлении по применению права Сообщества»<sup>1</sup>.

Также предусмотрена «возможность создания комитета по расследованию и в разрабатываемом Конституционном Акте Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации. Проблема гармонизации правовых норм, регламентирующих институт парламентского расследования, требует выработать универсальные (модельные) конституционно-правовые предписания для государств-членов межгосударственных образований, поэтому можно предложить для Конституционного Акта Союзного государства модель, при которой Парламентское Собрание Союза Республики Беларусь и Российской Федерации вправе учредить парламентский орган по расследованию событий, оказывающих непосредственное влияние на обстановку в Белоруссии и России. Такое нормативное установление призвано не допустить ущерба полномочиям, которыми наделены Национальное Собрание Республики Беларусь и Федеральное Собрание Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Введение данного института, как представляется, имеет большое значение для представленных в парламентах оппозиционных сил, которые получили возможность инициировать проведение расследований деятельности исполнительных органов по представляющим особый общественный интерес событиям. Иными словами, «назначение комитета по расследованию является правом меньшинства»<sup>3</sup>. Так Макс Вебер, один из инициаторов вве-

---

<sup>1</sup>Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 314.

<sup>2</sup>Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Комментарий к федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). М., 2007. С. 3.

<sup>3</sup>Гортес Р. Так работают правительство и парламент. М., 1993. С. 71.

дения института парламентских расследований в Германии, отмечал, что «в связи с тем, что в парламентской демократии оппозиция имеет чрезвычайно слабую возможность влиять на правительственное большинство, оппозиции необходимо предоставить оружие – в виде парламентских расследований – в этой неравной борьбе»<sup>1</sup>.

Результаты работы парламентских комиссий по расследованию имели различные последствия.

Угроза создания комиссии по расследованию иногда вынуждала правительство уйти в отставку, правда, формально по собственной инициативе. Так, в ноябре 1924 года лейбористский глава кабинета министров Макдональд сложил с себя полномочия. Причиной отставки было так называемое дело Кембелла. В одном из военных центров Англии были найдены листовки, призывающие солдат к отказу от их участия в расправах над забастовщиками. Виновным был призван коммунист Кембелл. «Консерваторы потребовали суда. Премьер Макдональд дал соответствующее распоряжение, чем обрек одного из коммунистов на длительное заключение. Подобная акция вызвала возмущение и в рабочей среде и в рядах лейбористов. Макдональд пытался замять дело. Консерваторы потребовали отставки правительства. Либералы предложили создать следственную комиссию. Макдональд счел это «оскорблением» и заявил об отставке»<sup>2</sup>.

«Специально созданный комитет Сената США, возглавляемый Сэмом Эрвиным, первым начал расследовать Уотергейтский скандал, и Юридический комитет Палаты пред-

---

<sup>1</sup>Коврякова Е. В. Особенности парламентского контроля в парламентской республике (на примере ФРГ) // Журн. рос. права. 2004. № 6. С. 148.

<sup>2</sup>Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права. М, 1995. С. 457.

ставителей Конгресса США довел расследование до состояния возможного импичмента Президенту Никсону»<sup>1</sup>.

Предложение провести парламентское расследование нередко давало определенные преимущества инициаторам расследования, поскольку один из них, как правило, становился председателем специального комитета, в частности, сенатору Конгресса США Трумэну, который после удачно проведенного расследования стал Вице-президентом, а затем и Президентом США<sup>2</sup>.

Работу многих создаваемых комиссий, вместе с тем, нельзя признать эффективной, поскольку, в ряде случаев, расследования проводились спустя длительный период времени после события, ставшего основанием проведения расследования, в других – должностные лица органов исполнительной власти не предоставляли комиссиям по расследованию необходимую им информацию.

К примеру, «только в июне 1983 г., т.е. спустя полтора года после того, как общественности стали известны факты о подкупе концерном Флика министра экономики и ряда других государственных деятелей ФРГ, был образован следственный комитет Бундестага по этому делу. Правительство согласилось предоставить ему необходимые материалы для расследования только в июле 1984 г. (после жалобы представителей оппозиции в Федеральный конституционный Суд), причем к моменту, когда прокуратура уже закончила предварительное следствие по делу»<sup>3</sup>.

Иногда парламентское расследование проводилось спустя годы после вызвавшего его события. Только в 2002 году парламентом Бельгии была создана комиссия по расследованию обстоятельств убийства премьера Конго Патри-

---

<sup>1</sup>Rieselbach Leroy N. Congressional politics. The evolving legislative system. 2 ed. Oxford, 1995. P. 378.

<sup>2</sup>См.: Кушман К. Д. Политическая система США и как она действует / пер.с англ. М. Корякова. New York, 1990. С. 85–86.

<sup>3</sup>Урьяс Ю. П. Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988. С. 93.

са Лумумбы в январе 1961 года. В результате деятельности проведенного расследования «несколько министров тогдашнего бельгийского правительства признаны «несущими моральную ответственность» за обстоятельства, приведшие к убийству Лумумбы, поскольку при принятии решения о выдаче бывшего премьера новым властям Конго, «власти Бельгии не беспокоились о судьбе Лумумбы»<sup>1</sup>.

Вопрос об источнике закрепления права парламента на возбуждение парламентских расследований, а также о нормативно-правовом акте, детально регламентирующем процедуру их проведения, не нашел однозначного решения в практике зарубежных государств.

Можно выделить два основных способа предоставления высшему законодательному органу такого полномочия. Рассматриваемое право парламента нашло либо конституционное закрепление (например, в Австрии, Греции, Грузии, Италии, Лихтенштейне), либо предусмотрено в развивающемся конституционном законодательстве (в частности, во Франции, Мексике, Японии, США), что, однако, не делает проводимые в этих странах расследования менее эффективными.

Ярким примером являются расследовательские полномочия Конгресса США, которые «относятся к числу подразумеваемых полномочий и не могут быть выведены из какого-либо конкретного положения конституции»<sup>2</sup>. Как отмечает Филипп Курлянд «мы не можем возложить родительские права на него [институт парламентских расследований] на отцов-основателей. Скорее всего необходимость была его матерью. Однако вопрос о его законно-

---

<sup>1</sup>Маленко И. Бельгия просит прощения за убийство Патрика Лумумбы [Электронный ресурс] URL: <http://newspravda.ru/abroad/2002/02/07/36710.html>

<sup>2</sup>Мишин А. А. Указ. соч. С. 75.

сти – это давно пройденный этап»<sup>1</sup>. Указанные полномочия Конгресса были признаны конституционными в решениях Верховного Суда США по делам Соединенные Штаты Америки против Рамли (1957) и Уоткинс против Соединенных Штатов Америки (1957) в которых «было записано, что «важной обязанностью представительного органа является усердное наблюдение за всеми делами правительства»»<sup>2</sup>. Кроме того, право Конгресса на проведение расследований получило закрепление и в ряде федеральных законов, в частности, в поправках 1971 года в Закон о реорганизации законодательной власти 1946 года.

Представляется, что право проведения парламентских расследований должно быть прописано в основном законе государства, поскольку данное право является важным элементом системы «сдержек и противовесов», нуждающимся в конституционной регламентации как гарантии реализации. Вместе с тем, закрепление данного права в текущем законодательстве свидетельствует о влиянии неправовых, прежде всего, политических, факторов на процесс разработки конституции. Так, причиной отсутствия в Конституции Франции 1958 года положений, предоставляющих парламенту Франции право на проведение парламентских расследований, видится в переходе от парламентарной к президентской республике. Для установления новой формы правления потребовалось существенно ограничить права парламента, чтобы новая система могла начать эффективно работать.

Одной из главных причин отсутствия конституционного закрепления права Федерального Собрания Российской Федерации на проведение парламентских расследо-

---

<sup>1</sup>Kurland Ph. V. Watergate and the Constitution. Chicago, 1978. P. 154 ; Цит. по: Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / отв. ред Б. С. Никифоров. М., 1984. С. 75.

<sup>2</sup>Мишин А. А. Указ соч. С. 77.

ваний также можно считать влияние неправовых факторов: острая борьба сторонников президентской и парламентарной формы правления в России, конфронтация Президента РФ и российского парламента в начале 90-х годов 20 века.

Даже если основной закон страны предоставляют парламенту право проведения парламентских расследований, то вопрос о степени конкретизации в них данного права решается по-разному. Так, в подавляющем большинстве конституций законодатель ограничивается лишь указанием на такое право и ссылкой на то, что процедура проведения парламентских расследований должна быть прописана либо в регламентах палат (ы) парламента (Австрия, Греция), либо в специальных законах (Люксембург, Чехия, Польша, Албания). Исключением является, например, Конституция Турции, в статье 100 которой достаточно подробно прописаны, кроме всего прочего, и процедурные моменты проведения расследований<sup>1</sup>.

Анализ мировой практики функционирования данного института позволяет говорить как об общих чертах, так и об особенностях, различных решениях отдельных аспектов данного института в различных государствах.

Предмет парламентских расследований в большинстве стран являются схожим. Чаще всего им выступает эффективность и целесообразность деятельности органов исполнительной власти в процессе осуществления государственного управления. Вместе с тем, рассмотрение вопроса о проведении расследования связывается с наличием «определенных фактов», свидетельствующих о необходимости проведения контрольных мероприятий со стороны парламента. Особый интерес представляет в данной связи опыт Франции, где регламентами палат парламента пред-

---

<sup>1</sup>См.: Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 252.



усмотрено, что в предложенной резолюции должны быть точно указаны факты, подлежащие возможному расследованию, что сопряжено с различного рода интерпретациями, которые могут носить ярко выраженный политический характер<sup>1</sup>.

Следовательно, законодательство о парламентских расследованиях должно избегать подобных формулировок оснований их проведения.

В большинстве стран мира парламентские расследования проводятся специально созданными для этой цели комитетами законодательного органа. Однако в США любой постоянный комитет Сената или Палаты представителей Конгресса также «может расследовать любой вопрос, входящий в его компетенцию»<sup>2</sup>. «Более того, многие комитеты сознают подкомитеты со специальными контрольными функциями. К примеру, комитеты Палаты представителей по энергетике и торговле, делам вооруженных сил и по делам ветеранов учредили подкомитеты по контролю и расследованиям»<sup>3</sup>.

Чаще всего процедура возбуждения парламентского расследования включает в себя две стадии: стадию инициирования проведения расследования и стадию принятия (непринятия) парламентом решения по их инициированию.

Вопрос о численности депутатов, которые могут инициировать процедуру проведения парламентского расследования, нашел различные решения в законодательстве зарубежных стран. Необходимое для возбуждения расследования количество инициаторов колеблется от 1/10 (в

---

<sup>1</sup>См: Крутоголов М. А. Указ. соч. С. 49.

<sup>2</sup>Постоянные правила Сената США (в ред. 1979 г.) // Соединенные штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под общ. ред. О. А. Жидкова. М., 1993. Т. 1. С. 160.

<sup>3</sup>Rieselbach Leroy N. Указ. соч. С. 378.

Турции) до 1/3 (в Латвии, Словении). Причина установления подобного «барьера» прежде всего связана с необходимостью не допустить использования рассматриваемого института в качестве инструмента грубой политической борьбы, которая может привести к дестабилизации обстановки в парламенте. С другой стороны, эти требования не должны стать непреодолимым препятствием для проведения расследования, поскольку нельзя позволить силам, поддерживающим правительство в парламенте, блокировать любые попытки инициирования парламентских расследований.

Представляется, что такой «золотой серединой» является 1/6 от установленного числа депутатов для парламентов (при двухпалатной системе – для палат) с большой численностью (более 200 человек), и 1/3 или 1/4 для небольших по численности парламентов (палат).

Вызывает определенный интерес опыт Национального Собрания Болгарии, где создание комиссии по расследованию может быть инициировано «по предложению председателя Национального Собрания или не менее одной десятой части народных представителей»<sup>1</sup>. Предоставление председателю парламента, или его палаты, права единолично инициировать парламентские расследования стоит признать удачным решением, поскольку это обеспечит оперативность внесение инициативы. С другой стороны, принадлежность главы парламента (палаты) лидирующей партии, как происходит в большинстве парламентов мира, будет являться препятствием для чрезмерно частных инициатив председателя по проведению парламентских расследований.

Еще одним «барьером» для проведения расследований является голосование в парламенте (палате) по вопросу о создании комиссии. Иными словами, инициатива возбуж-

---

<sup>1</sup>Ковачев Д. А. Парламентский контроль в Болгарии // Журн. рос. права. 2000. № 10. С. 154.

дения расследования должна быть поддержана большинством депутатов той палаты, которая ее выдвинула (к примеру, в Греции данный вопрос решается 2/5 числа депутатов и лишь в исключительных случаях абсолютным большинством голосов).

В некоторых странах, в частности, в Лихтенштейне<sup>1</sup>, парламент вообще не связан необходимостью предварительно проходить стадию инициирования парламентских расследований, а уже затем стадию принятия решения о создании соответствующей комиссии.

Стоит обратить внимание на некоторые особенности, характеризующие порядок проведения парламентских расследований. В большинстве стран, где существует данный институт, процедура проведения расследований представляет собой особый вид процессуальной деятельности, что вполне объяснимо. В отличие от органов судебной власти, комиссия по расследованию, в соответствии с принципом разделения властей, не устанавливает виновности лиц в совершении правонарушения. Полномочия комиссий отличаются от полномочий органов обвинения в уголовном процессе. Российская Федерация в данном вопросе придерживается практики большинства стран.

В отдельных государствах, однако, существует определенная специфика процедуры проведения парламентских расследований. Например, компетенция комиссии по расследованию в некоторых странах, к примеру, в Италии<sup>2</sup>, Словении<sup>3</sup>, соответствует полномочиям органов судебной власти. Однако не представляется необходимым, в целях обеспечения автономности ветвей государственной власти, использовать подобную практику в России.

---

<sup>1</sup>См: Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 2. С. 384.

<sup>2</sup>См.: Там же. С. 117.

<sup>3</sup>См.: Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 3. С. 185–186.

Законодательство о парламентских расследованиях подавляющего большинства стран устанавливает обязанность должностных лиц и граждан по требованию комиссии присутствовать на ее заседания, а также предоставить необходимые комиссии материалы. Гарантией реализации данной обязанности в случае ее неисполнения выступает применение мер принудительного характера, а также мер юридической ответственности. В частности, «для решения вопросов, связанных с отказом предстать перед комиссией, либо дать необходимые показания, она [следственная комиссия польского Сейма] может обратиться в окружной суд Варшавы»<sup>1</sup>, право на расследование парламента США влечет за собой право «Конгресса требовать дачи показаний от уклоняющихся свидетелей и привлекать их к суду за неуважение к Конгрессу»<sup>2</sup>.

Большое внимание в регламентации института парламентских расследований уделяется вопросам, касающимся сроков проведения расследований. Например, установлению предельного срока для их проведения или возможности продления срока проведения парламентских расследований при наличии объективных причин.

Относительно первого вопроса в законодательстве различных стран не выработано единого мнения. Большинство конституций обходит стороной вопрос о сроках проведения парламентских расследований, что отражает сущность конституции как документа общерегулятивного характера. Однако действующая Конституция Турции устанавливает, что срок расследования не должен превышать двух месяцев. В большинстве стран мира предельный срок парламентского расследования, установленный специальными законами или регламентами палат парла-

---

<sup>1</sup>Трещетенкова Н. Ю. О парламентском контроле в Польской Республике // Журн. рос. права. 2000. № 10. С. 165.

<sup>2</sup>Очерк государственного устройства Соединенных Штатов Америки / сост. Р. Шредер. Вашингтон, 1993. С. 76.

ментов, не превышает одного года. Возникает вопрос, достаточно ли одного года для качественного проведения расследования или этот срок нужно увеличить или уменьшить. Сложно сделать однозначный вывод об отсутствии необходимости установления большего срока для проведения парламентских расследований, однако представляется, что одного года достаточно. К тому же, вполне обоснованной представляется точка зрения ряда исследователей, согласно которой установление предельного срока для проведения парламентских расследований в один год вообще не соответствует принципу оперативности рассмотрения дела.

Вместе с тем, не всегда расследования, как проводимые на предварительном следствии, так и парламентские, завершаются в срок. Поэтому перед законодателями возникает вопрос о необходимости предусмотреть возможность продления работы комиссии по расследованиям. В одних странах срок проведения парламентских расследований не может быть продлен (так, А.Б. Зеленцов отмечает, что «во французском парламенте предельный срок работы таких комиссий при любых обстоятельствах – 6 месяцев»<sup>1</sup>). Вместе с тем, законодатели других государств предусмотрели возможность продления срока парламентских расследований. Такая возможность, в частности, закреплена в Конституции Турции. Однако целесообразность введения подобной нормы, на наш взгляд, напрямую зависит от предельного срока, который установлен для проведения парламентских расследований. Например, в Турции расследование должно быть завершено в течение 2 месяцев. В некоторых странах, как было в течение 1 года. Представляется целесообразным распространить во всех странах опыт Турции, заключающийся в том, что закон предоставляет небольшой срок для проведения расследования, который в дальнейшем может быть продлен

---

<sup>1</sup>Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 43–44.

по решению палаты. Продление срока проведения парламентских расследований связано с оглашением предварительного доклада комиссии перед палатой (парламентом), что мобилизует работу членов комиссии. Только если будут выявлена объективная необходимость увеличения срока работы комиссии, палата (парламент) может принять подобное решение.

Исследовав некоторые аспекты правового регулирования института парламентских расследований в зарубежных странах, мы приходим к следующим выводам:

Право на проведение парламентских расследований является «правом меньшинства». Чаще всего именно оппозиционные правительству силы в парламенте инициируют проведение парламентского расследования. Таким образом, во многом эффективность данного института зависит от активности оппозиции.

Опыт функционирования института парламентских расследований показал, что эффективность деятельности комиссии зависит не только от качества закона, регламентирующего процедуру проведения парламентских расследований, но и от политической обстановки в стране. «Мажоритарный диктат» значительно снижает эффективность парламентских расследований

На процесс регламентации института парламентских расследований влияет множество неправовых, главным образом, политических факторов (например, политическая обстановка в период разработки конституции), что можно рассматривать как следствие публично-правового характера данного института.

На основе анализа практики применения рассматриваемого института в различных странах можно обозначить некоторые общие закономерности его функционирования, которые, однако, сочетаются с большим количеством специфических черт, различных решений отдельных вопросов функционирования рассматриваемого института в разных странах. Так, существуют различные ва-

рианты решения вопроса об источнике закрепления права парламента на проведение парламентских расследований, о нормативно-правовом акте, детально регламентирующем процедуру их проведения, о численности депутатов, которые могут инициировать процедуру парламентских расследований, о предельных сроках их проведения.

### *1.3. История развития правового регулирования парламентских расследований в России*

Не вызывает сомнений тот факт, что институт парламентских расследований теснейшим образом связан с функционированием института парламентаризма, поскольку без существования представительного органа публичной власти, выполняющего также контрольные функции, проведение парламентского расследования даже теоретически не представляется возможным.

В России парламентаризм существует не многим более 100 лет. За это время функции представительных органов государственной власти выполняли Государственная Дума Российской Империи, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, Верховный Совет СССР, а также Верховные Советы союзных республик, Федеральное Собрание Российской Федерации. Иными словами, можно говорить о трех периодах в истории парламентаризма в России: дореволюционном, советском и современном.

Россия в начале 20 века оставалась одной из немногих абсолютных монархий. Решения Государственного Совета имели лишь рекомендательный характер, царь мог утвердить мнение меньшинства членов Совета или полностью отвергнуть его. Другой высший орган – Сенат – хотя и именовался «правительствующим», однако имел лишь функции суда и надзора.

Таким образом, государственный строй Российской

Империи начала XX века характеризовался недифференцированностью исполнительной (правительственной) и законодательной властей. В России того времени не было не только законодательного, но и законосовещательного органа народного представительства.

Вместе с тем, было разработано достаточно большое количество проектов, касающихся реформирования государственного строя России, в том числе и предполагающих создание представительного органа (например, проект М. Сперанского, проект, подготовленный государственной канцелярией (так называемый проект №1), проект, разработанный Советом министров (так называемый «советский» проект)). Однако только в 1905 году были приняты попытки законодательного закрепления института народного представительства, предполагалось создание законосовещательного органа – так называемой «Булыгинской» Думы, избираемой на основе цензового представительства от трех курий.

Однако, обострение политической ситуации вскоре потребовало пересмотра проекта. 17 октября 1905 года был подписан новый манифест, готовились изменения в Положения о Государственной Думе, Госсовете, уточнения в Избирательный закон<sup>1</sup>, предполагающие создание законодательного органа власти с контрольными полномочиями. «Право надзора можно было истолковать как право контроля, вплоть до вотума недоверия министру и его отставки. Однако в самом Манифесте подчеркивается, что правительство остается императорским («поставленные от нас власти» и, следовательно, кабинет Министров не был подотчетен Думе)»<sup>2</sup>. Ответственность правительства ограничивалась правом критики «закономерности» и целесоо-

---

<sup>1</sup>См.: Хрестоматия по истории государства и права России : учебник / сост. Ю. П. Титов. М., 1999. С. 274–275.

<sup>2</sup>Смирнов А. Ф. Государственная Дума Российской империи 1906–1917 гг. : историко-правовой очерк. М., 1998. С. 60.



бразности действий министров. Однако среди возможных форм парламентского контроля парламентские расследования не были указаны.

Вместе с тем, уже в 1906 году права Думы стали более ограниченными. В частности, изданные 8 марта 1906 года правила, определяющие границы бюджетных прав Думы, до крайности сужали одно из важнейших прав – право контроля над расходом финансов правительством. Из-под надзора Государственной Думы был изъят контроль и целесообразность действий правительства. Иными словами, контрольные полномочия Государственной Думы были ограничены возможностью обращаться с запросами в органы исполнительной власти.

Можно отметить, что хотя Государственная Дума начала 20 века была законодательным органом, она практически не обладала контрольными полномочиями, в том числе и правом проведения расследований деятельности исполнительной власти, хотя депутаты очень часто критиковали деятельность ее представителей. Вместе с тем, ни в Основных законах, принятых в 1906 году, ни в проекте, подготовленном государственной канцелярии (так называемый проект № 1), ни в проекте, подготовленном Советом министров (так называемом «советском» проекте) не шла речь о возможности создания парламентских комиссий по расследованию деятельности министров. Вообще вопрос о контроле и ответственности министров перед Государственной Думой и Государственным Советом, хотя и поднимался при подготовке проектов пересмотра Основных законов, но, помимо возможности депутатов обращаться с запросами к правительству, никаких прав в данных сферах Основные законы и невошедшие в Основные законы Учреждения Государственной Думы и Государственного Совета, фактически приравненные по юридической силе к Основным законам, законодательным органам не предоставили.

Право на проведение расследований в советский период, в отличие от дореволюционного, становится неотъемлемой частью компетенции представительных органов государственной власти.

Несмотря на то, что классическая доктрина советского государственного строительства отвергала теорию разделения властей, фактическое разделение труда все же присутствовало. Представительные органы государственной власти обладали правом контролировать деятельность исполнительно-распорядительных органов, при этом депутаты наделялись в том числе и правом проведения депутатских расследований путем создания следственных комиссий по любому вопросу и в любое время. В силу ряда известных причин, данные расследования именовались не парламентскими, а депутатскими, что, однако, на сущность расследований не влияло.

Право проведения депутатского расследования было закреплено в советских конституциях и Конституциях РСФСР, начиная с 30-х годов XX века (Конституция РСФСР 1918 года не закрепляла данное право за Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов<sup>1</sup>).

Так, статья 51 Конституции СССР 1936 года устанавливала, что «Верховный Совет СССР назначает, когда он сочтет необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должностные лица обязаны выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 дек. 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. N 283. 6 дек.

<sup>2</sup>См.: Конституция (Основной закон) РСФСР : утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 янв. 1937 г.) [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Подобное положение было продублировано в Конституции РСФСР 1937 года<sup>1</sup>.

Указанные положения были перенесены в неизменном виде в Конституцию СССР 1976 года и Конституцию РСФСР 1978 года. Однако они были дополнены нормами, касающимися юридической значимости рекомендаций комиссий, которые подлежали «обязательному рассмотрению государственными и общественными органами, учреждениями и организациями. О результатах рассмотрения или о принятых мерах должно быть сообщено комиссиям в установленный срок»<sup>2</sup>, что должно было повысить статус комиссий. Последующие редакции Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года не привнесли ничего нового в правовую регламентацию данного института, правда, номера статей, содержащие указанные нормы, изменились, что было связано с некоторой переработкой содержания Конституций, не отразившейся на правовом регулировании рассматриваемого института.

Приходится констатировать, что на практике названный институт активно не функционировал. Так, на союзном уровне за период с 1936 по 80-е годы 20 века не было образовано ни одной депутатской комиссии по расследованию.

Ситуация несколько изменилась в период перестройки. Так, в 1989 году Верховным Советом СССР была созда-

---

<sup>1</sup>Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята Верховным Советом СССР 7 окт. 1977 г.) // Ведомости Верхов. Совета СССР. 1977. N 41. Ст.617 ; Конституция (Основной закон) РСФСР : принята Верховным Советом РСФСР 12 апр. 1978 г.) // Ведомости Верхов. Совета РСФСР.1978. N 15. Ст. 407.

<sup>2</sup>По докладу комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов СССР, по расследованию событий, имевших место в городе Тбилиси 9 апреля 1989 года : постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 дек. 1989 г. № 978-1 // Ведомости Съезда Нар. Депутатов и Верхов. Совета СССР. 1989. № 29. Ст. 578.

на комиссия по расследованию событий, имевших место в городе Тбилиси 9 апреля 1989 года, по итогу работы которой было принято Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24.12.89 г. № 978-1<sup>1</sup>.

Иными словами, можно говорить о том, что институт парламентских расследований в советский период хотя и получил конституционное закрепление, за редким исключением, активно не использовался, поскольку, как отмечает А.С. Автономов, «Верховный Совет собирался на свои сессии всего на несколько дней в году и в целом как орган государственной власти самостоятельной роли не играл»<sup>2</sup>.

В отличие от советских конституций и конституций советских республик, Конституция РФ 1993 года «существенным образом скорректировала формы парламентского контроля, исключив их всеохватывающий характер»<sup>3</sup>.

В тексте Конституции 1993 года только один раз упоминается о непосредственном контроле как форме деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. В частности, часть 5 статьи 101 устанавливает, что «для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации образуют Счетную палату»<sup>4</sup>. В других же положениях Конституции Российской Федерации, имеющих отношение к полномочиям Федерального Собрания или его палат, термин «контроль» вообще не употребляется.

---

<sup>1</sup> Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой, И. М. Степанова. М., 2000. С. 184.

<sup>2</sup> Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. М, 2003. С. 331.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.

<sup>4</sup> О проекте закона Российской Федерации «О поправках к статье 103 Конституции Российской Федерации (о парламентском контроле)» : постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 сентября 1999 г. N 4338-II ГД // Собр. законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4793.

В чем же причины того, что в Конституции 1993 года не закреплен перечень контрольных полномочий российского парламента? Представляется, дело здесь в том, что во время разработки Конституции политическая обстановка в стране не была устойчивой: взаимоотношения между законодательной властью и Президентом Б.Н. Ельциным были напряженными. Конституцию 1993 года часто называют «ельцинской», ведь она написана сторонниками Президента и предоставила ему большие полномочия. Действительно, в первое время функционирования Федерального Собрания РФ, депутаты использовали институт парламентских расследований как средство политической борьбы. Если бы в Конституции было указано на возможность проведения парламентских расследований и, главное, на обязанность представителей исполнительной власти являться на заседания следственных комиссий и давать объяснения, парламентские расследования стали бы очень мощным инструментом политической борьбы.

Отметим, что ряд ученых и политических деятелей и в период разработки Конституции, и после ее принятия высказывали мнение, что отсутствие в основном законе Российской Федерации норм, регламентирующих контрольную функцию российского парламента, является существенным пробелом Конституции 1993 года, который необходимо устранить путем внесения дополнений в Конституцию Российской Федерации. Кроме того, 22 сентября 1999 года была предпринята попытка по включению в статью 103 Конституции Российской Федерации положения, закрепляющего право Государственной Думы проводить парламентские расследования и устанавливающие обязанность явиться на заседания комиссии всех приглашенных<sup>1</sup>. Государственная Дума одобрила в первом чте-

---

<sup>1</sup>Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Право и власть. 2001. № 1. С. 107.

нии проект закона о поправках в Конституцию РФ, однако впоследствии проект указанного закона не выносился на рассмотрение палаты.

Существующая необходимость в некотором уточнении норм Конституции Российской Федерации все же реализуется, но путем «преобразования Конституции» без изменения ее текста. Использование данного способа трансформации конституции в современных условиях обусловлено «необходимостью обеспечения политической и экономической стабильности в обществе, упрочения конституционного строя и реализации демократического потенциала Конституции»<sup>1</sup>.

Кроме того, стоит согласиться с мнением В.Е. Чиркина, полагающего, что «лучше, если этому процессу [процессу трансформации Конституции России] будет предшествовать апробация изменений в текущем законодательстве (поскольку оно не нарушает и не изменяет конституционные нормы), что позволит накопить определенный опыт, отшлифовать формулировки»<sup>2</sup>.

Некоторые исследователи полагают, в противоположность высказанному ранее мнению, что поскольку «отдельные конституционные нормы, в частности ч. 3 статьи 101, все же создают предпосылки правового регулирования данной формы парламентского контроля, ... вносить изменения в Конституцию Российской Федерации по вопросам парламентского расследования не представляется целесообразным»<sup>3</sup>.

«Преобразование конституции» возможно двумя способами. Во-первых, толкованием ее текста Конституцион-

---

<sup>1</sup>Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2002. С. 9.

<sup>2</sup>Трошев Д. Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

<sup>3</sup>Зайнашев Ю. 112-я+ пункт «д». Забытый уголок Конституции // Моск. комсомолец. 1999. 14 авг.

ным Судом Российской Федерации, а, во-вторых, принятием нормативно-правовых актов, конкретизирующих положения Конституции с одновременным устранением неясностей в ее тексте, так называемым «доформированием конституции». «Доформирование» Конституции связано, по большей части, с «раскрытием неявных и подразумеваемых полномочий»<sup>1</sup> органов государственной власти, прежде всего, российского парламента.

Например, некоторые контрольные полномочия парламента и его палат в отношении Правительства России зафиксированы в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.<sup>2</sup>. Такая форма парламентского контроля, как депутатский запрос (не запрещенная, но и не предусмотренная Конституцией Российской Федерации), была первоначально оговорена Федеральным законом «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г., а позже получила подтверждение в уже упомянутом Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Схожим образом получил законодательное закрепление и институт парламентских расследований, поскольку, даже в период отсутствия соответствующего федерального закона в 90-е годы 20 века депутаты Государственной Думы все же создавали комиссии по расследованию в соответствии с нормами Регламента Государственной Думы. Так, по подсчетам И.В. Гранкина, «Государственная Дума первого созыва образовала 27 депутатских комиссий», а «за два с половиной года деятельности Государственной

---

<sup>1</sup>О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. N 2-ФКЗ // Рос. газ. 1997. 23 дек.

<sup>2</sup>Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2000. С. 183–184.

<sup>3</sup>Гранкин И. В. Парламент России. М., 1999. С. 100.

Думы второго созыва (с 1 января 1996 г. по 7 июля 1998 г.) было создано 139 временных депутатских комиссий»<sup>1</sup>. По итогам работы комиссий Государственная Дума принимались постановления<sup>2</sup>.

Отметим, что «круг интересов народных избранников всегда был довольно широк, поэтому парламентарии рассматривали различные вопросы, которые между собой никак не связаны, – от заключения пакта Молотова – Риббентропа в конце 30-х гг. XX столетия до общенационального дефолта 1997 г.»<sup>3</sup>.

Вместе с тем, стоит признать, по большому счету, работу данных комиссий малоэффективной. Многие представители исполнительных органов власти, будучи приглашены комиссией по расследованию на заседание, просто не приходили, что было обусловлено тем, что никакой ответственности за подобные действия законодательством РФ не предусматривалось. Иными словами, «нормы Регламентов палат Федерального Собрания, регулирующие вопросы проведения парламентских расследований, в частности, устанавливающие обязанность для должностных лиц явиться на заседание комиссии или предоставить комиссии необходимые материалы, не являются обязательными для исполнения должностными лицами органов публичной власти, поскольку регламент является средством самоорганизации палаты»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>В частности, см.: Собр. законодательства РФ. 2000. № 5. Ст. 468 ; Собр. законодательства РФ. 1997. № 13. Ст. 1498 ; Собр. законодательства РФ. 1996. № 42. Ст. 4783 ; Собр. законодательства РФ. 1996. № 10. Ст. 863 ; Собр. законодательства РФ. 1996. № 8. Ст. 728 ; Рос. газ. 1994. 14 мая.

<sup>2</sup>Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Указ. соч. С. 4.

<sup>3</sup>Булаков О. Регламентное регулирование статуса парламента (сравнительный анализ) // Рос. юстиция. 2004. № 1. С. 8.

<sup>4</sup>Еропкин А. А. Права и обязанности должностных лиц и граждан, привлекаемых к участию в парламентском расследовании в Российской Федерации // Конституц. и муниципал. право. 2008. № 21. С. 29.



Кроме того, согласимся с мнением А.А. Еропкина, что с формальной точки зрения необходимость принятия специального закона обусловлена тем, что «в рамках парламентских расследований могут быть затронуты права не только членов парламента (в этом случае достаточно было бы соответствующих норм в регламентах палат), но и права иных лиц, привлекаемых к расследованию»<sup>1</sup>.

Необходимость создания федерального закона, регламентирующего проведение парламентских расследований, «была обусловлена еще и тем фактом, что ст. 32 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» наделяет Уполномоченного правом обратиться в Государственную Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан. Однако в связи с отсутствием специального закона о парламентском расследовании цели такого обращения оказывались недостижимы»<sup>2</sup>.

Федеральное Собрание Российской Федерации, необходимо отметить, прошло достаточно долгий путь по принятию федерального закона в рассматриваемой сфере. Сложность в появлении такого нормативно-правового акта заключалась, по мнению автора, в том, что парламентские расследования являются способом не только правового, но и политического давления со стороны парламентариев, а если учитывать те непростые отношения, которые сложились на начальных этапах строительства российской государственности между парламентом и Президентом, то парламентские расследования стали бы инструментом борьбы Государственной Думы с главой государства, что, в конечном счете, могло бы привести к дестабилизации и без того сложной политической обстановки в стране.

<sup>1</sup>Муляев А. Г. Указ. соч. С. 24.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании [Электронный ресурс] : проект федерального закона. URL: <http://www.duma.gov.ru/>

Особое внимание стоит уделить законопроекту «О парламентском расследовании»<sup>1</sup>, предложенному депутатами Н. Н. Гончаром, Н.Д. Ковалевым, Б.Л. Резником и другими. Данный проект прошел первое чтение в 2003 году, однако профильный комитет Государственной Думы по государственному строительству концептуально его не поддержал для принятия во втором чтении, поскольку, как отмечали члены данного комитета, полномочия и функции комиссий палат, предусмотренные законопроектом, дублируют функции и полномочия органов предварительного расследования и судебных органов, что могло бы привести, в случае принятия указанного законопроекта, к нарушению принципа разделения властей. Вплоть до 2005 года никаких шагов по доработке данного законопроекта или разработке нового не предпринималось.

2005 год стал годом, когда разработка нормативного акта в сфере правового регулирования парламентских расследований стала приоритетным направлением в деятельности российского парламента.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в послании Федеральному Собранию Российской Федерации высказал мысль о необходимости «закрепить парламентские расследования законом»<sup>2</sup>. Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» вступил в силу 29 декабря 2005 г.. Право парламента на проведение расследований получило законодательное закрепление.

По мнению А.А. Спиридонова, название закона нужда-

---

<sup>1</sup>Послание Президента Федеральному Собранию от 19 апр. 2005 г [Электронный ресурс]. URL: <http://president.kremlin.ru/sdocs/appears>

<sup>2</sup>Спиридонов А. А. Основные перспективы совершенствования института парламентских расследований в Российской Федерации // Традиции и новации в российском праве : материалы V Междунар. конф. студентов и аспирантов Моск. гос. юрид. академии. М., 2006. С. 183.

ется в некоторой корректировке, поскольку «не совсем понятно, что представляет собой парламентское расследование Федерального Собрания РФ. Применяя грамматическое и логическое толкование к названию данного закона можно сделать вывод о том, что Федеральное Собрание РФ расследует «само себя». Исследователь указывает на то, что «представляется целесообразным в целях исключения тавтологии совершенствовать название закона, назвав его «О парламентском расследовании в Российской Федерации»»<sup>1</sup>. Однако, на наш взгляд, проводить подобное переименование закона нецелесообразно. Во-первых, при формулировании названия закона не было допущено лингвистических ошибок. Во-вторых, региональные парламенты также могут принимать законы, регламентирующие процедуру проведения ими парламентских расследований, иными словами, федеральный законодатель не может вторгаться в компетенцию законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ.

Тот факт, что законопроект ФЗ «О парламентском расследовании» был внесен Президентом Российской Федерации, вызывает особый интерес.

В данном случае можно предположить существование нескольких причин такого поведения.

С одной стороны, в рассматриваемой ситуации Президент действовал как гарант стабильного функционирования механизма государственной власти. Как известно, в последнее время проявляется тенденция усиления исполнительной власти как в России, так и в мире, что приводит к уменьшению роли власти законодательной. Однако теория разделения властей требует построения системы

---

<sup>1</sup>Гуляева Е. А. Парламентаризм как концептуальное и институциональное основание конституционализма: опыт отраслевого и сравнительно-правового анализа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 3.

«сдержек и противовесов» и, следовательно, поддержания хотя бы относительного равенства между исполнительной и законодательной властью. Для того чтобы парламент мог оказывать большее влияние и, тем самым, восстановить равновесие, необходимо установить эффективную систему контроля парламента над органами исполнительной власти, «препятствующую абсолютизации исполнительной власти и возможным злоупотреблениям»<sup>1</sup> с ее стороны.

С другой стороны, Президент Российской Федерации, став инициатором указанного законопроекта, смог изложить парламентариям свое видение концепции закона. Так, Президент смог внести в данный проект положения, запрещающие осуществление парламентских расследований в отношении него самого. Как свидетельствует практика последних лет, депутаты в ходе рассмотрения президентских законопроектов не меняют их концепцию.

Сложно не согласиться с выводами С.А. Авакьяна, отмечающего, что в тексте указанного закона «есть несколько положений, которые реально его нейтрализуют: в законе прямо выведена из сферы парламентских расследований деятельность Президента, а в действительности это и деятельность его администрации; инициатива парламентского расследования [фактически] должна исходить от обеих палат Федерального Собрания, расследование должно проводиться общей комиссией, а результаты становятся таковыми, если они утверждены обеими палатами». Следовательно, «воля одной палаты может нейтрализовать как саму возможность парламентского расследования, так и его конечную цель и эффективность»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Авакьян С. А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник МГУ. Сер. 11, Право. 2006. № 2. С. 17.

<sup>2</sup>Родин И. Спецнадзор над спецконтролем [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/politics/2009-10-27/1\\_nadzor.html](http://www.ng.ru/politics/2009-10-27/1_nadzor.html)

Помимо собственно ФЗ «О парламентском расследовании» в ближайшее время планируется принятие федерального закона «О парламентском контроле в Российской Федерации». Предполагается, что в случае принятия данного закона парламент «приобретет право контролировать исполнение законов, а также осуществлять депутатский надзор за ходом расследований громких событий или происшествий. Госдума и Совет Федерации, вместе или по отдельности, смогут создавать комиссии парламентского контроля, чтобы мониторить исполнение судьбоносных законов или контролировать ход официальных расследований общественно значимых событий»<sup>1</sup>.

Федеральный закон «О парламентском контроле в Российской Федерации» мог бы стать законом по типу «Об общих принципах...», о чем свидетельствует анализ соответствующего законопроекта. На наш взгляд, целесообразно все же дать региональным парламентам возможность самостоятельно определять как содержание, так и процедуру проведения парламентских расследований с учетом уже существующих ограничений, установленных Конституцией РФ и действующим федеральным законодательством. Федеральный закон «О парламентском контроле в Российской Федерации» должен, как представляется, лишь упорядочить систему парламентского контроля, осуществляемого Федеральным Собранием Российской Федерации.

Таким образом, принятие федерального закона, регламентирующего порядок проведения парламентских расследований, без внесения в текст Конституции Российской Федерации нормы, предусматривающей возможно-

---

<sup>1</sup>Знаменский Д. О. Ответственность и эффективность деятельности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации: политологический аспект : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. С. 16–17.

стью использования данной формы парламентского контроля, стало «мягкой» трансформацией основного закона страны.

Институт парламентского расследования в России получил развитие не только на федеральном, но и на региональном уровне.

Характерной особенностью правового регулирования форм непосредственного парламентского контроля в субъектах РФ, в целом, и парламентских расследований, в частности, «является регламентация форм парламентского контроля в различных нормативных правовых актах. Ни в одном субъекте РФ нет единого закона о парламентском контроле. Нормы о формах непосредственного парламентского контроля содержатся в разных разделах уставов, регламентов, законах и иных нормативных актах, детализирующих нормы конституций и уставов»<sup>1</sup>.

Применительно к парламентским расследованиям важно обозначить два основных способа предоставления законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ полномочий по проведению парламентских расследований. Рассматриваемое право парламента закреплено либо в законах субъектов РФ, либо предусмотрено в регламентах региональных парламентов. Интересным представляется тот факт, что, как и на федеральном уровне, право региональных парламентов на проведение парламентского расследования не нашло, за редким исключением, отражения в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что процесс регламентации института парламентских расследований на федеральном и региональном уровнях не проходил синхронно. Еще до при-

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152 // Рос.газ. 2002. № 126. Прил.: Запад России.

нения ФЗ «О парламентском расследовании», в ряде регионов уже существовали законы, регламентирующие процедуру проведения парламентских расследований в данных субъектах федерации: Закон Калининградской области «О депутатском расследовании в Калининградской области»<sup>1</sup> (далее – Закон Калининградской области), Закон Московской области «О депутатском расследовании» (далее – Закон Московской области)<sup>2</sup>. Законодатели Республики Саха (Якутия) регламентировали процедуру проведения депутатских расследований Постановлением Государственного Собрания (Ил Тумэна) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-III «О положении О депутатском расследовании»<sup>3</sup> (далее – Постановление Ил Тумэна Республики Саха (Якутия)). Поскольку право на проведение депутатских расследований не указано в Конституции Республики Саха (Якутия) среди полномочий парламента Республики Саха (Якутия)<sup>4</sup>, регламентация процедуры проведения депутатских расследований осуществляется постановлением Ил Тумэна, а не законом республики.

После вступления в силу ФЗ «О парламентском расследовании» пошла новая волна принятия подобных названным региональных законов (в частности, был принят Закон Иркутской области «О депутатской проверке»<sup>5</sup>, кото-

---

<sup>1</sup>О депутатском расследовании : закон Моск. обл. от 4 нояб. 2004 г. № 136/2004-ОЗ // Вестн. Моск. обл. Думы. 2004. № 11.

<sup>2</sup>О положении о депутатском расследовании : постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-III // Якутия. 2005. № 119.

<sup>3</sup>См.: Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) : (принята на внеочеред. одиннадцатой сессии Верхов. Совета Респ. Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 4 апр. 1992 № 908-ХIII) // Сб. законов Респ. Саха (Якутия). 1992. Ст. 90.

<sup>4</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 12 янв. 2006 г. № 1-ОЗ // Вост.-Сиб. правда. 2006. 26 янв.

<sup>5</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз // Вост.-Сиб. правда. 2009. № 32.

рый в дальнейшем утратил силу в связи с принятием Закона Иркутской области «О депутатской проверке в Иркутской области» № 48/14-оз от 3 июля 2009 года<sup>1</sup> (далее – Закон Иркутской области), Закон «О депутатском расследовании Думы Корякского автономного округа»<sup>2</sup> (далее – Закон Корякского автономного округа) (несмотря на то, что с 1 января 2007 года Камчатская область и Корякский автономный округ прекратили свое существование в качестве субъектов Российской Федерации указанный закон не утратил силу и продолжал действовать до принятия Закона Камчатского края «О признании утратившими силу отдельных законов Корякского автономного округа»<sup>3</sup> от 16 декабря 2009 года № 360), Закон Карачаево-Черкесской Республики «О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики»<sup>4</sup>, Закон Чеченской Республики «О парламентском расследовании»<sup>5</sup> (далее – Закон Чеченской республики), Закон Костромской области «О депутатском расследовании Костромской областной думы»<sup>6</sup> (далее – Закон Костромской области), Закон Брянской области «О де-

---

<sup>1</sup>О депутатском расследовании Думы Корякского автономного округа : закон Коряк. авт. окр. от 29 мая 2006 г. № 172-ОЗ // Народовластие. 2006. 1 июня.

<sup>2</sup>О признании утратившими силу отдельных законов Корякского автономного округа : закон Камчат. края от 16 дек. 2009 г. № 360 // Официальные Ведомости. 2009. 24 дек.

<sup>3</sup>О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкес. Респ. от 8 дек. 2006 г. N 100-РЗ // День Республики. 2006. 14 дек.

<sup>4</sup>О парламентском расследовании : закон Чечен. Респ. от 20 мая 2007 г. N 25-РЗ // Вестн. Респ. 2007. 9 июня.

<sup>5</sup>О депутатском расследовании Костромской областной Думы : закон Костром. обл. от 16 июля 2007 г. № 193-4-ЗКО // Сб. постановлений : норматив. документы. 2007. № 31 (33). 26 июля.

<sup>6</sup>О депутатском расследовании : закон Брянской области от 6 нояб. 2007 г. № 147-3 // Официальная Брянщина. 2007. № 16. 13 окт.



путатском расследовании»<sup>1</sup> (далее – Закон Брянской области), Закон Еврейской автономной области «О депутатском расследовании»<sup>2</sup>, Закон Пермского края «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края»<sup>3</sup> (далее – Закон Пермского края), Закон Воронежской области «О депутатском расследовании»<sup>4</sup> (далее – Закон Воронежской области), Закон Ивановской области «О депутатском расследовании Ивановской областной думы»<sup>5</sup> (далее – Закон Ивановской области), Закон Курской области «О депутатском расследовании Курской областной думы»<sup>6</sup> (далее – Закон Курской области), Закон Томской области «О депутатском расследовании в Томской области»<sup>7</sup> (далее – Закон Томской области), Закон Кабардино-Балкарской Республики «О парламентском расследовании»<sup>8</sup> (далее – Закон Кабардино-Балкарской Ре-

---

<sup>1</sup>О депутатском расследовании : закон Еврейской авт. обл. от 20 июля 2007 г. № 194-ОЗ // Собр. законодательства ЕАО. 2007. № 10. Ст. 2113.

<sup>2</sup>О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края : закон Перм. края от 8 окт. 2007 г. N 125-ПК // Собр. законодательства Перм. края. 2007. № 11.

<sup>3</sup>О депутатском расследовании : закон Воронежской области от 28 дек. 2007 г. N 173-ОЗ // Собр. законодательства Воронеж. обл. 2008. № 12. Ст. 432.

<sup>4</sup>О депутатском расследовании Ивановской областной думы : закон Иванов. обл. от 26 сент. 2007 г. N 140-ОЗ // Собр. законодательства Иванов. обл. 2007. № 39.

<sup>5</sup>О депутатском расследовании Курской областной думы : закон Курск. обл. от 23 нояб. 2007 г. № 119-ЗКО // Курск. правда. 2007. 5 дек.

<sup>6</sup>О депутатском расследовании в Томской области : закон Томск. обл. от 28 февр. 2008 г. № 1009 // Офиц. ведомости Гос. думы Томской области : сб. норматив. актов. 2008. № 13 (135)-I. 26 марта.

<sup>7</sup>О парламентском расследовании : закон Кабардино-Балкарской Республики от 20.06.08 г. № 31-РЗ // Официальная Кабардино-Балкария. 2008. 27 июня.

<sup>8</sup>О депутатском расследовании: закон Нижегородской области от 11.05.2010 № 75-3 // Правовая среда. 2010. 14 мая.

спублики), Закон Нижегородской области «О депутатском расследовании»<sup>1</sup> (далее – Закон Нижегородской области).

Представляется, что разработка подобных региональных законов будет проводиться и в других субъектах Российской Федерации, поскольку законодательные акты, регламентирующие парламентские расследования, становятся неотъемлемой частью нормативно-правовой системы субъекта Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации временные комиссии по расследованию создавались несмотря на отсутствие специального регионального закона. Региональные парламенты проводили расследований в подобных случаях в соответствии с нормами Конституций (Уставов), законов субъектов, а также регламентов зако-

---

<sup>1</sup>В частности, см.: О выполнении Постановления областной Думы от 12.11.96 № 4/50 «Об образовании временной депутатской комиссии по расследованию фактов задержки выплат пенсий, пособий и заработной платы работникам бюджетных организаций Тульской области»: постановление Тул. областной Думы от 28 нояб. 1996 г. № 5/73 // Вестн. Тул. обл. Думы. 1997. № 1 (15); О результатах работы комиссии депутатского расследования [Электронный ресурс]: постановление Законодат. Собр. Краснояр. края от 30 июня 2003 г. № 7-1175П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О комиссии по депутатскому расследованию фактов, изложенных в обращении граждан о положении дел в нефтегазовом комплексе Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: постановление Гос. Собр. (Ил Тумэн) Респ. Саха (Якутия) от 8 дек. 2005 г. ГС № 1416-III. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О результатах работы временной комиссии для проведения депутатского расследования на основании проверки эффективности управления и распоряжения комитетом по управлению государственным имуществом Волгоградской области акциями (долями), находящимися в собственности Волгоградской области, за 2004-2005 годы, проведенной Контрольно-Счетной палатой Волгоградской области Волгоградская областная дума [Электронный ресурс]: постановление Волгоград. обл. думы от 5 апр. 2007 г. № 4/216. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нодательных (представительных) органов власти субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>.

В ряде случаев отдельные аспекты процедуры проведения конкретного депутатского расследования устанавливались в приложении к Постановлению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о создании временной депутатской комиссии<sup>2</sup>.

Отметим, что в российском законодательстве используются различные термины, определяющие процедуру проведения парламентом контрольных мероприятий по проверке деятельности органов исполнительной власти: парламентское расследование, депутатское расследование и депутатская проверка, что порождает вопрос об их соотношении.

Прежде всего, стоит соотнести понятия проверка и контроль (так как парламентские расследования являются формой парламентского контроля и, следовательно, частным проявлением контрольной деятельности).

Если подходить к данному вопросу с точки зрения филологии, то понятия контроль и проверка являются синонимичными, так как контроль – это «проверка, а также наблюдение с целью проверки»<sup>3</sup>, «проверить» означает «убе-

---

<sup>1</sup>В частности см.: О создании временной депутатской комиссии по расследованию обстоятельств, связанных с заявлением главы администрации (Губернатора) Ивановской области, сделанным 12 марта 2002 года на заседании Законодательного собрания Ивановской области, относительно депутатов Законодательного Собрания Ивановской области, в частности, председателя комитета по бюджету, финансовой и налоговой политике Законодательного Собрания Ивановской области Мельникова А.В.: постановление Законодат. Собр. Иванов. обл. от 28 марта 2002 г. № 107 // Собр. законодательства Иванов. обл. 2003. 27 июня.

<sup>2</sup>Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. М., 1990. С. 210.

<sup>3</sup>Там же. С. 211.

даться в правильности чего-нибудь, обследовать с целью надзора, контроля». Таким образом, данные понятия определяются друг через друга, что свидетельствует об их синонимичной природе.

Анализ действующего российского законодательства в сфере регулирования контрольной деятельности парламентов различных уровней также свидетельствует о том, что, в целом, термины проверка и расследование следует соотносить как понятия синонимичные. Так как изучение национального и регионального законодательства в исследуемой сфере позволяет говорить о единой правовой концепции данного института, представляется необходимым унифицировать терминологию, используемую в указанном законодательстве.

На наш взгляд, целесообразно употреблять термин «парламентское расследование» применительно как к расследованиям, проводимым Федеральным Собранием, так и региональными парламентами. В настоящем исследовании будут использоваться термины «институт парламентских расследований», «парламентское расследование» как обобщающие для таких правовых дефиниций как «парламентское расследование», «депутатское расследование», «депутатская проверка».

Учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы: Государственная Дума начала XX века была законодательным органом, однако она практически не обладала контрольными полномочиями, в том числе и правом проведения расследований деятельности исполнительной власти, поскольку на начальном этапе формирования законодательного органа основное внимание уделялось, прежде всего, правовому регулированию законодательной и представительной функции парламента.

Институт расследований в советский период, хотя и получил конституционное закрепление, за редким исключением, активно не использовался, поскольку в целом Вер-

ховный Совет не обладал реальной возможностью осуществлять предоставленные ему Конституцией контрольные полномочия.

Конституция Российской Федерации не закрепляет за Федеральным Собранием Российской Федерации право на проведение парламентских расследований, однако и депутаты Государственной Думы, и члены Совета Федерации создавали комиссии по расследованию на основе норм регламентов палат, предусматривающих возможность создания временных комиссий. Однако лишенные возможности применить меры государственного принуждения в отношении лиц, не явившихся на заседания комиссий или не предоставивших необходимые комиссии материалы, члены комиссий по расследованию не смогли, зачастую, обеспечить эффективность работы данных комиссий.

Не имея реальной возможности внести изменения в Конституцию России 1993 года, закрепляющие за российским парламентом и его палатами право на проведение парламентских расследований, законодатели попытались «мягко» изменить Конституцию путем принятия специального федерального закона. Как итог, ФЗ «О парламентском расследовании» вступил в силу в декабре 2005 года.

Законопроект ФЗ «О парламентском расследовании», ставший в итоге законом, был предложен Президентом Российской Федерации, что вызывает интерес, поскольку Президент фактически является главой исполнительной власти – контролируемой парламентом ветви власти.

Институт парламентских расследований получил распространение как на федеральном, так и на региональном уровне организации государственной власти в Российской Федерации.

Законы о парламентских расследованиях приняты только в некоторых субъектах Российской Федерации, однако, представляется, что процесс разработки и принятия подобных законов в других регионах будет продолжен, по-

скольку законы о парламентских расследованиях становятся важным элементом региональной правовой системы. Несмотря на их отсутствие, некоторые законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации создают временные комиссии по проведению расследований на основе закрепленного за ними в основных законах субъектов РФ права на проведение расследований, а также норм регламентов региональных парламентов.

## **Глава 2. Материально-правовые аспекты проведения парламентских расследований**

Представляется вполне обоснованным выделение материальных и процедурных (процессуальных) аспектов проведения парламентских расследований, поскольку оно основано на получившем широкое признание делении норм права в том числе и в науке конституционного права<sup>1</sup>, на материальные и процессуальные (процедурные). К первой группе норм чаще всего относят правовые нормы, регулирующие правовой статус субъектов общественных отношений и т.п. Вторыми считают нормы, определяющие процессы применения норм материального права.

Вместе с тем отметим, что четкую границу между материальным и процессуальным правом провести достаточно сложно. Данное обстоятельство предопределило наличие сомнений по отнесению некоторых элементов рассматриваемого института к материальным, либо процедурным (процессуальным). Однако представляется, что данные затруднения не должны становиться препятствием для разделения материальных и процедурных (процессуальных) аспектов проведения парламентских расследований.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>См.: Брежнев О. В. Процессуальные аспекты деятельности Конституционного Суда РФ: проблемы и пути их решения // Конституц. и муниципал. право. 2003. № 2. С. 25–29 ; Зражевская Т. Д. Процессуальные гарантии конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы Междунар. конф. М, 1999. С. 96–101 ; Огибалин Ю. А. Материально-правовые и процессуальные гарантии обеспечения демократии и свободы личности: основные вопросы учения о гражданских и процессуальных средствах и способах обеспечения субъективных прав : в 2 т. Тверь, 1993. Т. 1. С. 57–62 ; Саликов М. С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль и научная дисциплина // Право и политика. 2000. № 4. С. 10–15.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

## 2.1. Цели и принципы проведения парламентских расследований

Вопрос о целях и принципах проведения расследовательской деятельности законодательными органами государственной власти является, на наш взгляд, одним из основных, поскольку именно выявление целей и принципов позволяет определить вектор развития института парламентских расследований в целом.

Интерес представляет формулировка названия статьи 2 ФЗ «О парламентском расследовании», а также статей 3 и 4 Закона Иркутской области. Первая носит название «Цели и принципы парламентского расследования». Статья 3 Закона Иркутской области называется «Принципы депутатской проверки», а статья 4 указанного Закона – «Цели депутатской проверки». По нашему мнению, название статьи 2 ФЗ «О парламентском расследовании» и статей 3 и 4 Закона Иркутской области необходимо отредактировать. Так, представляется более правильным использовать словосочетания, соответственно, «цели и принципы *проведения* парламентского расследования», «принципы *проведения* депутатских проверок», «цели *проведения* депутатских проверок», так как эти формулировки более точные. Тем более, что в дальнейшем, в частности, в части 2 статьи 2 ФЗ «О парламентском расследовании» законодателем используется формулировка «парламентское расследование *проводится* на основе принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, коллегиальности, объективности и гласности»<sup>1</sup>. Поэтому представляется целесообразным изменить указанным образом формулировку статьи 2 ФЗ «О парламентском расследовании», а также статьи 3 и 4

---

<sup>1</sup>Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Указ. соч. С. 661.



Закона Иркутской области, а также использовать подобный принцип и в других региональных законах о парламентских расследованиях.

Толковый словарь русского языка под целью понимает «то, к чему стремятся, что надо осуществить»<sup>1</sup>. Таким образом, цели проведения парламентских расследований – это то, к чему необходимо стремиться, что нужно достигнуть в процессе их проведения.

И федеральный, и региональный законодатель большое внимание уделяет определению целей проведения контрольной деятельности.

Первой, что не случайно, целью проведения парламентских расследований ФЗ «О парламентском расследовании» называет «защиту гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>. Как известно, защита прав и свобод человека провозглашается Конституцией Российской Федерации высшей ценностью. Однако данное положение основного закона только тогда будет действовать, когда будет создан эффективным механизм его реализации, причем этот механизм должен включать в себя несколько компонентов, не только основных, но и факультативных, то есть не имеющих главной целью именно защиту человека. Несмотря на то, что парламентские расследования называются формой парламентского контроля, а не формой защиты прав и свобод человека и гражданина, они выполняют и эту функцию. В действительности, основная цель парламентариев в процессе осуществления парламентских расследований заключается не в борьбе с исполнительной властью, а в выявлении фактов нарушения прав и

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

свобод человека и гражданина, в оперативном реагировании на данные факты с целью восстановления нарушенных прав, а также в недопущении повторения подобной ситуации. Иными словами, данную цель можно условно назвать основной, хотя и опосредованной.

Под непосредственной целью парламентских расследований, проводимых российским парламентом, стоит понимать «обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности 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<sup>1</sup>я парламентского расследования; выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий»<sup>2</sup>.

В данных положениях отражается признание парламентских расследований формой контроля депутатов над органами, прежде всего, исполнительной власти.

Федеральный законодатель попытался закрепить закрытый перечень организаций, деятельность которых может расследовать российский парламент. Однако стоит признать, что данная попытка не вполне удалась. В частности, в качестве возможного объекта контроля названа деятельность Правительства Российской Федерации, но не

---

<sup>1</sup>Подробнее см. Мицкевич Л. А. Понятие и характерные черты органа исполнительной власти // Ученые записки Юрид. ин-та Краснояр. гос. ун-та. Красноярск. 2001. Вып. 1. С. 24.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

названа деятельность федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции – федеральных министерств, служб, агентств. По духу закона, деятельность данные органов, несомненно, может стать объектом контроля, но формально такое право не закреплено.

Возможным объектом парламентских расследований называются также «государственные органы, не являющиеся органами государственной власти».

Вместе с тем, в связи с отсутствием единого подхода по вопросу о соотношении понятий «государственный орган» и «орган государственной власти»<sup>1</sup>, представляется более целесообразным не использовать в ФЗ «О парламентском расследовании» формулировку «государственные органы, не являющиеся органами государственной власти».

Парламентские комиссии по расследованию могут быть созданы только для проверки деятельности объектов контроля «по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования»<sup>2</sup>, т.е. расследованию событий, связанных с «фактами грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав<sup>3</sup> и свобод человека и гражданина; обстоятельствами, связанными с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельствами, связанными с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>4</sup>. Иными словами, сфера проведения парламентских расследований строго ограничена. Это связано, прежде всего, с тем, что существует большое количество форм парламентского контроля,

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Указ. соч. С. 439.

<sup>4</sup>Пьянов Н. А. Консультации по теории государства и права : учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. Иркутск, 2005. Ч. 1 . С. 164.

и необходимо отграничить данные формы друг от друга. Так, парламентские расследования не могут проводиться в отношении деятельности субъектов контроля по расходованию бюджетных средств, поскольку в Российской Федерации функционирует Счетная палата, орган, специально созданный для выполнения данной цели.

Следующей целью проведения парламентского расследования ФЗ «О парламентском расследовании», как уже было отмечено выше, называет «выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий»<sup>1</sup>.

Таким образом, в ФЗ «О парламентском расследовании» закреплена целая система целей проведения парламентских расследований. Названа главная цель – защита прав и свобод человека и гражданина, а также указаны непосредственные цели – контроля за деятельностью органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, а также выявления причин и условий возникновения данных ситуаций.

Вопросы, связанные с определением целей проведения парламентских расследований нашли отражение и в региональном законодательстве.

В большинстве региональных законов, регламентирующих работу парламентских комиссий по расследованию, выделяют цели их деятельности отдельной статьей или пунктом статьи.

Указанные законы называют различные цели. Чаще всего под целью проведения парламентских расследований понимается защита прав человека и гражданина, кон-

---

<sup>1</sup>Подробнее см. Иванов Р. Л. Принципы советского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1988. С. 13.

троль за деятельностью должностных лиц и соблюдением ими действующего законодательства, выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, а также информирование общества.

Закон Московской области и Закон Брянской области вообще не содержат положений, закрепляющих цели проведения депутатских расследований. Вывод о том, какие цели преследуются в ходе проведения данных расследований, можно сделать на основе положений указанных законов об основаниях проведения расследования, а в Московской области также нормы, устанавливающей предмет депутатских расследований в Московской области.

На основе положений Закона Московской области можно сделать вывод о том, что целями депутатских расследований являются:

- 1) защита прав и свобод человека и гражданина;
- 2) обеспечение Московской областной Думой контроля за соблюдением и исполнением 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, в том числе в сфере бюджетного процесса в Московской области; установленного порядка формирования и исполнения государственных программ и планов социально-экономического развития Московской области; установленного порядка распоряжения собственностью Московской области и федеральной собственностью, в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения которой участвует Московская область.

Представляется необходимым дополнить Закон Московской области и Закон Брянской области нормами, за-

крепляющими цели проведения расследований, проводимых законодательными (представительными) органами государственной власти указанных субъектов Российской Федерации.

Проанализировав положения соответствующего законодательства на федеральном и региональном уровне, можно сделать следующие выводы относительно закрепленных им целей проведения парламентских расследований.

Во-первых, унифицированного подхода к определению целей парламентских расследований федеральными и региональными законодателями не выработано, однако на основе соответствующей нормативно-правовой базы их можно выделить.

Прежде всего, это защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законодательными органами контроля за деятельностью органов публичной власти, выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий.

Представляется, что цели расследования должны быть закреплены отдельной статьей, поскольку четкое их определение является ключевым моментом в понимании сущности проведения подобных расследований.

С целями парламентских расследований непосредственно связаны принципы их проведения, являющиеся одной из основ, на которой базируется осуществление рассматриваемой формы контрольной деятельности.

Под «принципом» в толковом словаре русского языка понимается «основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, науки; руководящее положение, установка в какой-нибудь деятельности»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Указ. соч. С. 439.

Наука теория государства и права вносит при рассмотрении принципов права свое понимание указанного термина. Под принципом права «обычно понимают закрепленные в праве руководящие идеи, исходные положения, которые составляют главное содержание права и выступают в качестве основополагающих начал правового регулирования тех или иных общественных отношений»<sup>1</sup>.

По сфере действия все принципы права можно разделить на общеправовые, межотраслевые, отраслевые и институциональные<sup>2</sup>. Все указанные принципы нашли отражение в подавляющем большинстве законодательных актов в сфере правового регулирования института парламентских расследований.

Так, в части 2 статьи 2 ФЗ «О парламентских расследованиях» закреплено, что «парламентское расследование проводится на основе принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, коллегиальности, объективности и гласности. Парламентское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство»<sup>3</sup>.

Кроме того, в статье 8 Закона Московской области находит отражение принцип самостоятельности работы комиссии<sup>4</sup> (представляется, что данный принцип является одним из проявлений принципа разделения властей). Согласно статье 3 Закона Иркутской области депутатская проверка «осуществляется на основе принципов закон-

---

<sup>1</sup>Пьянов Н. А. Консультации по теории государства и права : учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. Иркутск, 2005. Ч. 1 . С. 164.

<sup>2</sup>Подробнее см. Иванов Р. Л. Принципы советского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1988. С. 13.

<sup>3</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>4</sup>О депутатском расследовании : закон Моск. обл. от 4 нояб. 2004 г. № 136/2004-ОЗ.

ности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, объективности, гласности, коллегиальности обсуждения вопросов и принятия решений, ответственности специальной комиссии по проведению депутатской проверки перед Законодательным Собранием»<sup>1</sup>.

Сходные принципы проведения расследований нашли отражение в законодательстве и других субъектов Российской Федерации.

Особенностью Закона Кабардино-Балкарской Республики является закрепление в числе принципов проведения парламентских расследований принципа «разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации»<sup>2</sup>, что подчеркивает обязанность комиссии по расследованию не выходить за рамки закрепленных в Конституции Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

В большинстве законов о парламентских расследованиях, кроме того, указывается, что парламентское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство, в частности, установление виновности лиц не входит в компетенцию комиссии по расследованию. Спецификой Закона Нижегородской области является дополнение указанного списка запретом вторжения комиссий по расследованию в сферу прокурорского надзора.

Часть 2 статьи 1 Закона Калининградской области устанавливает, что депутатское расследование «не имеет преюдициальности, то есть не является обязанностью для судов

---

<sup>1</sup>О депутатской проверке в Иркутской области: закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании: закон Кабардино-Балкарской Республики от 20 июня 2008 г. № 31-РЗ.



принять без проверки и доказательств факты, ранее установленные при проведении депутатского расследования»<sup>1</sup>.

Таким образом, парламентские расследования базируются на общеправовых принципах (законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, объективности). Кроме того, даже если в законах не указан принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, он презюмируется. Иными словами, проведение парламентских расследований основывается на наиболее общих началах правового регулирования в России.

Помимо общеправовых принципов закреплены межотраслевые и отраслевые принципы.

Во-первых, это принцип коллегиальности обсуждения вопросов и принятия решений комиссией по расследованию. Наличие председателя комиссии не свидетельствует о том, что решения принимаются единолично. Комиссия формируется на основе принципа равного доступа представителей парламентских фракций, что обеспечивает объективности проводимого расследования.

Во-вторых, это принцип гласности. Отражением принципа гласности работы комиссии по расследованию является проведение, если комиссией не принято другого решения, открытых заседаний. Нормы подобного содержания имеются как в ФЗ «О парламентском расследовании», так и большинстве региональных законов в сфере правового регулирования проведения парламентских расследований. Исключение составляют Законы Калининградской, Московской, Брянской, Костромской области, а также Постановление Ил Тумэна Республики Саха (Якутия).

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

В-третьих, это принцип невмешательства в работу органов предварительного следствия и суда.

Так, согласно части 3 статьи 2 ФЗ «О парламентском расследовании» «парламентское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство»<sup>1</sup>, в частности, установление виновности лиц не входит в компетенцию комиссии по расследованию. Частным проявлением указанного принципа является принцип неприюдициальности решений комиссии.

Институциональным для парламентских расследований являются принцип равного доступа всех парламентских фракций к работе комиссии по расследованию. Данный принцип нашел отражение во всех законодательных актах в рассматриваемой сфере.

Поскольку парламентское расследование характеризуется наличием не только материально-правовых, но и процедурных составляющих, целесообразно рассматривать выделить принципы, характеризующие парламентские расследования как института (отражающие прежде всего основные начала организации парламентского расследования, правовой статус субъектов парламентских расследований) и как деятельности (характеризующих порядок проведения расследований).

Что касается первой группы принципов, то они нашли отражение в подавляющем большинстве законодательных актов в сфере правового регулирования института парламентских расследований (принципы законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, объективности).

Во вторую группу принципов можно отнести принципы гласности, коллегиальности, равного доступа представителей всех парламентских фракций к работе комиссии

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

по расследованию, непреюдициальности решений комиссии для суда, а также принцип, согласно которому парламентское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство.

Таким образом, проведение парламентских расследований базируется на целом комплексе как общеправовых свойственных всей системе российского права, так и частных принципов, наличие которых обусловлено спецификой парламентского расследования.

## *2.2. Предмет парламентских расследований*

На основе анализа норм российского законодательства в сфере правового регулирования деятельности комиссий по расследованию можно сделать вывод, что под предметом парламентских расследований понимаются те факты и обстоятельства, которые могут быть расследованы парламентом, а также перечень тех субъектов, деятельность которых не может стать предметом проведения проверки. Иными словами, законодатель устанавливает закрытый перечень фактов и обстоятельств, которые могут стать предметом проверки (позитивное закрепление), а также устанавливает ограничения в проведении подобного рода контрольной деятельности (негативное закрепление).

Предмет расследований можно назвать одним из ключевых элементов данного института, так как именно от возможности различных событий стать предметом расследований зависит степень возможного вмешательства парламентариев в деятельность подконтрольных субъектов.

Установление в нормативно-правовом акте того или иного предмета парламентских расследований имеет концептуальное значение при решении вопроса об одобрении законопроекта.

К примеру, одной из основных причин того, что уже упоминаемый нами выше проект федерального закона №

214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» не был принят, на наш взгляд, является предлагаемый законопроект предмет парламентских расследований. Помимо всего прочего, в предмет расследований необоснованно включались, например, случаи совершения судьей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации несовместимых с его статусом действий<sup>1</sup>.

Так, часть 1 статьи 4 указанного законопроекта устанавливал, что «парламентские расследования могут проводиться комиссиями, образуемыми Советом Федерации, в случаях: грубых нарушений прав и свобод человека и гражданина в период действия чрезвычайного положения, введенного Президентом Российской Федерации на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации; грубых нарушений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти Российской Федерации, а также в органы государственной власти субъектов Российской Федерации; совершения судьей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации несовместимых с его статусом действий; совершения Генеральным прокурором Российской Федерации, нижестоящими прокурорами несовместимых с их статусом действий; совершения заместителем Председателя Счетной палаты Российской Федерации несовместимых с его статусом действий; совершения членом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, несовмести-

---

<sup>1</sup>См.: Проект федерального закона № 214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=214764-3>

мых с его статусом действий, а также: территориальных споров и конфликтов между субъектами Российской Федерации; неправомерного использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и внутри Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Комиссии, созданные Государственной Думой наделялись указанным законопроектом полномочиями по проведению расследования «в случаях совершения действий, несовместимых со статусом соответствующего должностного лица: должностным лицом федерального органа исполнительной власти, в том числе должностным лицом аппарата Правительства Российской Федерации; должностным лицом системы Центрального банка Российской Федерации; Председателем Счетной палаты Российской Федерации, одним из ее аудиторов, должностным лицом аппарата Счетной палаты; Уполномоченным по правам человека Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Парламентские расследования могли «проводиться комиссиями, образуемыми Государственной Думой, также в случаях выяснения причин и обстоятельств аварий и катастроф, повлекших большие человеческие жертвы или нанесших значительный материальный ущерб; выяснения причин и обстоятельств конфликтов, имеющих общественную значимость, за исключением территориальных споров и конфликтов между субъектами Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Проект федерального закона № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=214764-3>

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Проект федерального закона № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=214764-3>

Комиссии по расследованию, таким образом, наделялись законопроектом слишком широким кругом полномочий, что подчеркивалось и в заключении комитета Государственной Думы по государственному строительству<sup>1</sup>, и в официальном отзыве Правительства Российской Федерации<sup>2</sup>, и в экспертном заключении Фонда развития парламентаризма в России<sup>3</sup>.

В комитете Государственной Думы по государственному строительству отметили, что «статьей 4 законопроекта предусмотрено проведение парламентских расследований в отношении судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации и нижестоящих прокуроров, Председателя Счетной палаты Российской Федерации, его заместителей, Уполномоченного по правам человека Российской Федерации, должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, а также Банка России, в связи с совершением указанными лицами действий, несовместимых с их статусом. Однако указанные положения законопроекта не корреспондируют правовым механизмам, установленным действующим за-

---

<sup>1</sup>См: Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству на проект федерального закона № 214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

<sup>2</sup>См.: Официальный отзыв Правительства на проект федерального закона № 214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

<sup>3</sup>См.: Экспертное заключение на проект федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»: экспертиза подготовлена Фондом развития парламентаризма в России в окт. 2003 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

конодательством Российской Федерации о статусе судей, прокуратуре, Счетной палате, Уполномоченном по правам человека, Правительстве Российской Федерации и государственной службе, а также Банке России. Таким образом, утверждение доклада по результатам парламентского расследования, проводимого в отношении перечисленных выше должностных лиц, оказывается лишенным конкретных правовых последствий, что существенно снижает эффективность проводимых парламентских расследований, а также может нанести ущерб авторитету Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В официальном отзыве Правительства Российской Федерации на данный проект указанного федерального закона также звучала критика. В частности, указывалось, что «статьи 9, 10, 13 проекта, устанавливающие процедуру проведения парламентского расследования, функции и полномочия комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации по расследованию, фактически дублируют деятельность органов предварительного расследования и судебных органов, что не согласуется с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации)»<sup>2</sup>.

У экспертов также возникало много вопросов по поводу положений законопроекта, касающихся полномочий комиссии по расследованию по признанию виновно-

---

<sup>1</sup>Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству на проект федерального закона № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

<sup>2</sup>Официальный отзыв Правительства на проект федерального закона № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

сти лиц, деятельность которых расследуется парламентской комиссией, что противоречит Конституции РФ и положениям Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку согласно части 1 статьи 49 Конституции Российской Федерации «каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда»<sup>1</sup>.

С одной стороны, частью 2 статьи 1 законопроекта установлено, что «парламентское расследование не подменяет собой предварительное следствие, проводимое правоохранительными органами, и рассмотрение дел в судах, а также не имеет преюдициальности, то есть не является обязанностью для судов принять без проверки и доказательств факты, ранее установленные комиссией»<sup>2</sup>. С другой стороны, стоит обратить особое внимание на другие положения указанного законопроекта. В частности, часть 1 статьи 1 проекта одной из целей проведения парламентских расследований называет «выработку рекомендаций по наказанию виновных»<sup>3</sup>. Статья 9 законопроекта, посвященная функциям комиссии, содержит положение, в соответствии с которым комиссия в ходе проведения парламентского расследования, помимо всего прочего, выявляет виновных лиц, чьи решения, действия или бездействие способствовали наступлению неблагоприятного события

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

<sup>2</sup>Проект федерального закона № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=214764-3>

<sup>3</sup>Проект федерального закона № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=214764-3>



либо не способствовали его предотвращению или предотвращению (уменьшению) тяжелых последствий; выявляет лиц, виновных в совершении действий, несовместимых со статусом должностного лица федерального государственного органа или государственной организации, в том числе лица, занимающего государственную должность категории «А», за исключением Президента Российской Федерации, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>. Согласно части 3 статьи 13 проекта «в докладе о результатах парламентского расследования указываются лица, признанные комиссией виновными»<sup>2</sup>. Однако данные положения законопроекта противоречат Конституции РФ и положениям Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку согласно части 1 статьи 49 Конституции Российской Федерации «каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда»<sup>3</sup>.

После отклонения законопроекта, предложенного Н.Н. Гончаром, Н.Д. Ковалевым, Б.Л. Резником, в начале 2005 года началась работа по изучению депутатами президентского законопроекта ФЗ «О парламентском расследовании». В ходе рассмотрения данного законопроекта в Государственной Думе возникло большое количество споров о том, что должно стать предметом парламентских расследований.

---

<sup>1</sup>Проект федерального закона № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=214764-3>.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.

Исполнительная власть была заинтересована в предоставлении парламентариям меньшего объема прав в отношении проверки своей деятельности, депутаты, в свою очередь, стремились расширить объем своих полномочий в данной сфере. Однако и внутри депутатского корпуса не было единого мнения по вопросу об объеме прав, предоставляемых комиссиям по расследованию<sup>1</sup>. Для выработки оптимального варианта проводилась работа профильного комитета<sup>2</sup>, рабочие встречи, «круглые столы» с участием парламентариев, представителей органов исполнительной власти, общественных организаций и юридической науки<sup>3</sup>.

Что касается конкретных объектов таких расследований, то, как отметил глава комитета Государственной Думы РФ по конституционному законодательству и государственному строительству Владимир Плигин «ими должны стать органы власти, деятельность которых сейчас парламентарии расследовать не вправе – Генеральная прокуратура, Центральный банк России, Центральная избирательная комиссия, Уполномоченного по правам человека, Счетная палата и даже Администрация Президента

---

<sup>1</sup>См.: Выступление В. Плигина [Электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/news/news.asp?newsID=7251> ; Шкель Т. Госдума согласилась с президентской идеей о парламентском расследовании, но наполнять ее будет самостоятельно [Электронный ресурс]. URL: [www.rg.ru/tema/avtor\\_Tamara-Shkel/index.html](http://www.rg.ru/tema/avtor_Tamara-Shkel/index.html) ; Закон О парламентском расследовании подвергся глубоким изменениям [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana.ru/stories/05/01/11/3587/266088.html>

<sup>2</sup>См.: Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству на проект федерального закона № 214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

<sup>3</sup>См.: Круглый стол «О процедуре парламентских расследований» [Электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/news/news.asp?newsID=7251>

Российской Федерации»<sup>1</sup>. Это, по его словам, объясняется тем, что основанием для расследования может стать как деятельность, так и бездействие данных органов власти.

Предложенный Президентом РФ законопроект, а, равно как и законопроект, принятый Государственной Думой в первом чтении, регламентировал предмет парламентского расследования следующим образом. В статье 3 законопроекта указывалось, что «парламентскому расследованию подлежат: факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Парламентскому расследованию не подлежат: деятельность Президента РФ; деятельность органов судебной власти по осуществлению правосудия; уголовно-процессуальная деятельность органов следствия и дознания; факты и обстоятельства, расследуемые в порядке уголовного судопроизводства. Парламентское расследование прекращается в случае принятия судом к производству дела, касающегося расследуемых палатами Федерального Собрания РФ фактов и обстоятельств»<sup>2</sup>.

Данные положения законопроекта вызвали дискуссию и, в итоге, законопроект ко второму чтению был значительно изменен.

В частности, в заключении комитета по конституционному законодательству и государственному строительству, являвшегося профильным по данному законопроекту, указывалось, что статья 3 «президентского» проекта

---

<sup>1</sup>Выступление В. Плигина [Электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/news/news.asp?newsID=7251>

<sup>2</sup>Проект федерального закона № 217901-4 «О парламентских расследованиях» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=217901-4>

«требуем уточнений»<sup>1</sup>. Так, помимо технических доработок в отношении названного «избыточным и затрудняющим практическое применение рассматриваемой нормы»<sup>2</sup> оценочного понятия грубого нарушения прав и свобод человека и гражданина, возникло множество вопросов по поводу «проблемы соотношения парламентского расследования с деятельностью органов предварительного расследования и суда»<sup>3</sup>. Также в заключении данного комитета, указывалось, что наличие в законопроекте «нормы, в соответствии с которой не подлежат парламентскому расследованию факты и обстоятельства, расследуемые в порядке уголовного судопроизводства (п. 4 ст. 3 законопроекта), может создать необоснованные препятствия для проведения парламентского расследования. Предусмотренное частью 3 статьи 3 законопроекта правило, в соответствии с которым парламентское расследование прекращается в случае принятия любым судом к производству любого дела, касающегося расследуемых палатами Федерального Собрания Российской Федерации фактов и обстоятельств, также представляется создающим неоправданные препятствия для проведения парламентского расследования. Представляется, что ограничение парламентского расследования возможно лишь в той мере, в которой это необходимо для обеспечения независимости суда при осуществлении правосудия»<sup>4</sup>.

С указанной точкой зрения согласились и многие другие депутаты. В подтверждение своего мнения, они при-

---

<sup>1</sup>Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству на проект федерального закона № 214764-3 «О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Там же.

<sup>4</sup>Там же.

водили следующие доводы: если «какой-нибудь районный прокурор, выполняя заказ или по собственной воле, вполне мог остановить парламентское расследование, возбудив уголовное дело по самому незначительному поводу, тогда не смогут парламентарии, хотя это и позволено, расследовать даже факты грубого или массового нарушения гражданских прав и свобод»<sup>1</sup>.

Часть депутатов вообще «не соглашались с тем, что предметом парламентского расследования не может быть деятельность судов, а также органов следствия и дознания: «Как же тогда бороться с коррупцией?!»<sup>2</sup>. По нашему мнению, подобного рода рассуждения не могут быть поддержаны, поскольку, в противном случае, нарушился бы принцип независимости и самостоятельности судебной власти.

Дискуссию вызвали и положения законопроекта, заставляющие парламентариев проводить парламентские расследования деятельности Президента Российской Федерации. Так, Владимир Рыжков остался недоволен тем, что комитет так и не согласился ввести президента в круг должностных лиц, чья деятельность может подлежать расследованию. В качестве примера парламентарий сослался на историю отношений Моники Левински и Билла Клинтона, которые привели к отставке американского президента. «А почему у нас так не может быть?», – поинтересовался депутат. «Есть другой способ – объявить импичмент», – напомнил ему Плигин. «Но если президент запьет, ему не объявишь импичмент», – снова вступил в дискуссию депутат Попов. «Тогда есть другой способ, – предло-

---

<sup>1</sup>Шкель Т. Госдума согласилась с президентской идеей о парламентском расследовании, но наполнять ее будет самостоятельно [Электронный ресурс]. URL: [www.rg.ru/tema/avtor\\_Tamara-Shkel/index.html](http://www.rg.ru/tema/avtor_Tamara-Shkel/index.html)

<sup>2</sup>Шкель Т. Госдума согласилась с президентской идеей о парламентском расследовании, но наполнять ее будет самостоятельно [Электронный ресурс]. URL: [www.rg.ru/tema/avtor\\_Tamara-Shkel/index.html](http://www.rg.ru/tema/avtor_Tamara-Shkel/index.html)

жил поставить точку глава комитета. – Полномочия президента прекратятся по состоянию здоровья»<sup>1</sup>. Иными словами, разработчики проекта объясняют внесение подобного ограничения тем, что Конституцией Российской Федерации предусмотрен самостоятельный правовой механизм расследования деятельности Президента Российской Федерации в связи с выдвиганием Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (статья 93 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем, выразим поддержку мнению, что деятельность Президента РФ должна является предметом парламентского расследования. Так, «одной из целей создания института парламентского расследования и принятия соответствующего закона являлось формирование более сбалансированной системы сдержек и противовесов»<sup>2</sup>. Поэтому очевидно, что исключение деятельности Президента России из предмета парламентских расследований явно не соответствует этой цели.

Вполне обоснованной представляется утверждение А.Г. Муляева, что поскольку в соответствии со «статьей 93 Конституции РФ, Государственная Дума вправе выдвинуть обвинение против Президента РФ и инициировать отрешение его от должности, то согласно Конституции РФ деятельность главы государства находится в сфере парламентского контроля, и было бы вполне логично и оправданно, если бы парламентское расследование предшествовало выдвиганию обвинения и, в дальнейшем, рассмотрению вопроса об импичменте Президента»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Закон о парламентских расследованиях подвергся глубоким изменениям [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana.ru/stories/05/01/11/3587/266088.html>

<sup>2</sup>Муляев А. Г. Указ. соч. С. 24.

<sup>3</sup>Муляев А. Г. Указ. соч. С. 24.

Ряд депутатов выразили недовольство тем, что они не смогут «создать парламентскую комиссию для того, чтобы выяснить, как правительство расходует бюджетные средства. «Зачем, – резонно возражал полномочный представитель президента в Госдуме Александр Косопкин, – ведь для этих целей есть Счетная палата, в функции которой входит контроль за исполнением бюджета. Дума может дать ей соответствующее поручение»»<sup>1</sup>.

В итоге, ко второму чтению в законопроект были внесены изменения, которые, в целом, устраняли возможность появления неоправданных препятствий в деятельности парламентской комиссии по расследованию, однако многие поправки, например, касающиеся включения деятельности Президента РФ в предмет парламентских расследований, были отклонены. Среди тем, которые не подлежат парламентскому расследованию, оставалась деятельность Президента РФ, деятельность суда по осуществлению правосудия и деятельность органов следствия и дознания, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Вместе с тем, исключается положение о том, что не подлежат парламентскому расследованию факты, расследуемые в порядке уголовного судопроизводства. Также оговаривается, что предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступлений.

Таким образом, депутаты изменили норму, налагающую запрет на расследование событий, которые уже успели стать предметом уголовного и судебного разбирательства. Теперь прямо об этом в законе не говорится, хотя обстоятельства и факты, непосредственно относящиеся к

---

<sup>1</sup>Шкель Т. Госдума согласилась с президентской идеей о парламентском расследовании, но наполнять ее будет самостоятельно [Электронный ресурс]. URL: [www.rg.ru/tema/avtor\\_Tamara-Shkel/index.html](http://www.rg.ru/tema/avtor_Tamara-Shkel/index.html).

составу преступлений, расследовать нельзя, что означает возможность задавать подозреваемым и обвиняемым только косвенные вопросы.

В первоначальный вариант было внесено большое количество изменений, что привело к некоторому расширению сферы парламентских расследований, и, как итог, принятый 25 ноября 2005 года Государственной Думой Российской Федерации во втором чтении законопроект расширил предмет парламентского расследования.

Особое внимание необходимо обратить на положение части 2 статьи 27 ФЗ «О парламентском расследовании», касающееся предмета парламентских расследований – «Вступление в силу настоящего Федерального закона». Данная норма закрепляет, что «парламентское расследование в соответствии с настоящим Федеральным законом проводится по фактам и обстоятельствам, возникшим после его вступления в силу»<sup>1</sup>.

Ряд независимых депутатов, фракции КПРФ и «Родина» предлагали внести в законопроект поправки, дающие парламентариям возможность проводить расследования тех фактов, которые имели место до вступления в силу данного законопроекта, однако данные поправки были отклонены. «Отклонение последней поправки означает, что парламентское расследование нельзя будет проводить в отношении пакта Молотова-Риббентропа, бело-вежских договоренностей, расстрела Белого дома, Беслана и других событий, вызывающих широкий общественный резонанс»<sup>2</sup>.

Возникает закономерный вопрос: должны ли быть

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Законопроект о парламентском расследовании Госдумой РФ принят во втором чтении [Электронный ресурс]. URL: [www.regnum.ru/news/550195.html](http://www.regnum.ru/news/550195.html).



предметом парламентских расследований факты, которые имели место до вступления в силу данного закона? Представляется, что такой необходимости нет. Во-первых, расследование в отношении, в частности, пакта Молотова-Риббентропа, беловежских договоренностей, расстрела Белого дома может преследовать, на наш взгляд, только популистские цели, да и вряд ли эти расследования можно провести в соответствии с принципами объективности, к тому же никаких последствий данные решения не смогут вызвать. В частности, изменение международных договоров в данном случае не представляется возможным, принятию решения о расстреле Белого дома можно дать только политическую оценку.

Что касается расследования событий в Беслане, то парламентская комиссия по расследованию произошедших в этом городе событий уже была к тому времени создана и в дальнейшем представила свой доклад. Несмотря на то, что данное расследование было начато до вступления в силу ФЗ «О парламентском расследовании», по предварительному и итоговому докладу главы комиссии А. Торшина можно сделать вывод о том, что процедура проведения названного расследования соответствует, за некоторым исключением, нормам данного федерального закона. Кроме того, «неопределенный статус [комиссии по расследованию событий в Беслане] компенсируется авторитетом членов комиссии и важностью расследуемой проблемы»<sup>1</sup>.

Итак, в окончательной редакции законопроекта ФЗ «О парламентском расследовании» предмет парламентских расследований был закреплен следующим образом. Частью 1 статьи 4 ФЗ «О парламентском расследовании» предусматривается, что парламентским расследованиям

---

<sup>1</sup>Садовникова Г. Д. Парламентские расследования и развитие института парламентского контроля в Российской Федерации // Гос. власть и мест. самоуправление. 2006. № 2. С. 12.

подлежат «факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>1</sup>.

С другой стороны, указанный федеральный закон ввел следующие ограничения для проведения парламентских расследований. Согласно пункт 2 статьи 4 указанного закона<sup>2</sup> «парламентскому расследованию не подлежат:

- 1) деятельность Президента Российской Федерации;
- 2) деятельность суда по осуществлению правосудия
- 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством»<sup>3</sup>.

ФЗ «О парламентском расследовании» также закрепляет, что «предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления»<sup>45</sup>. К тому же, «в случае принятия федеральным судом общей юрисдикции, арбитражным судом или мировым судьей к производству дела, касающегося фактов и обстоятельств, расследуемых в соответствии с настоящим Федеральным законом, парламентское расследование не проводится в отношении фактов и обстоятельств, определенных: содержанием обвинительного заключения или обвинительного акта и ограниченных объемом собственно состава преступления, сформу-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Там же.

<sup>4</sup>Там же.

<sup>5</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

лированного в них; содержанием заявления о совершении преступления по уголовному делу частного обвинения, в том числе о событии преступления, месте, времени, а также об обстоятельствах его совершения; предметом иска или заявления, если в исковом заявлении или заявлении указаны факты и обстоятельства, возможные для определения и процессуального выделения и дающие основания для судебного спора; содержанием протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении и ограниченных объемом собственно состава административного правонарушения, в связи с совершением которого данный протокол составлен (данное постановление вынесено)<sup>1</sup>.

Часть 5 статьи 4 анализируемого закона содержит, кроме того, императивную норму, согласно которой «факты и обстоятельства, установленные вступившим в законную силу решением (приговором) суда, признаются парламентской комиссией по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования (далее – комиссия), без дополнительной проверки и не могут ставиться под сомнение»<sup>2</sup>.

Проанализировав эволюцию норм, регламентирующих предмет парламентских расследований от законопроекта, разработанного Н.Н. Гончаром, Н.Д. Ковалевым, Б.Л. Резником и др. до положений ФЗ «О парламентском расследовании» на различных стадиях его разработки, можно сделать ряд выводов.

Во-первых, именно слишком широкий предмет парламентских расследований не позволил законопроекту Н.Н. Гончара и др. добиться поддержки большинства депутатов Государственной Думы.

Во-вторых, ФЗ «О парламентском расследовании» рас-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

сматривает предмет парламентских расследований с двух позиций: закрепляется возможный предмет данных расследований, а также устанавливается круг отношений, которые не могут стать предметом парламентских расследований.

В-третьих, положения ФЗ «О парламентском расследовании», закрепляющие предмет расследований нельзя назвать революционным, поскольку в данном случае найден баланс между интересами Президента России, органов исполнительной власти и органов законодательной власти, что стало залогом принятия данного закона в подобной редакции.

В-четвертых, без нарушения принципа разделения властей депутаты изменили норму, налагающую запрет на расследование событий, которые уже успели стать предметом уголовного и судебного разбирательства, что, по нашему мнению, значительно повлияет на возможность проведения расследования «нашумевших событий».

Региональные законы в сфере правового регулирования проведения парламентских расследований закрепляют предмет расследования (проверки) различными способами.

В ряде законов предмет расследований определяется достаточно четко (законы Брянской, Московской, Воронежской, Нижегородской областей и Корякского автономного округа, Карачаево-Черкесской, Чеченской Республики, Постановление Ил Тумэна Республики Саха (Якутия) и пр.), в других (в частности, законы Иркутской, Калининградской, Костромской, Томской области) – его можно установить только из анализа норм, регламентирующих понятие парламентских расследований, целей и оснований их проведения, что нельзя признать позитивным.

Единообразного подхода в определении предмета парламентских расследований не существует. Чаще всего предметом называются негативные обстоятельства, прои-

зошедшие на территории субъекта (законы Иркутской, Калининградской, Курской области, Карачаево-Черкесской Республики, Пермского края), эффективность выполнения должностными лицами своих обязанностей, соблюдение и исполнение ими законов (законы Московской, Брянской, Нижегородской, Томской области, Еврейской автономной области).

Особенностью Закон Костромской области является установление достаточно широкого, «размытого» предмета депутатских расследований: факты и обстоятельства, представляющие большую общественную значимость для населения Костромской области и носящих негативный характер.

В Республике Саха (Якутия) предмет депутатских расследований, на наш взгляд, вообще выходит за рамки парламентского контроля. Помимо собственно контроля за деятельностью должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления, депутатских расследований могут проводиться в отношении в случае совершения действий, несовместимых с установленным законодательством Республики Саха (Якутия) статусом депутата; Уполномоченного по правам человека в Республике Саха (Якутия); Уполномоченного по правам ребенка в Республике Саха (Якутия), а также в случае возникновения территориальных споров по изменению границ муниципальных образований Республики Саха (Якутия).

Представляется, что предмет парламентских расследований в Чеченской Республике необоснованно расширен за счет бюджетного процесса в Чеченской Республике. При наличии в Чеченской Республике Счетной палаты<sup>1</sup>, образуемой Парламентом Чеченской Республики и подотчетной ему, бюджетный процесс нецелесообразно, на наш

---

<sup>1</sup>О Счетной палате Чеченской Республики : закон Чечен. Респ. от 20 марта 2006 г. N 2-РЗ // Вестн. Респ. 2006. 24 марта.

взгляд, включать в предмет парламентских расследований.

Представляется, что установление столь широкого предмета парламентских расследований не соответствует сущности расследований как форме парламентского контроля «в чистом виде», кроме того, проведение парламентских расследований по названным основаниям фактически дублирует иные правовые механизмы контроля.

Следовательно, представляется необходимым, скорректировать положения Постановления Ил Тумэна Республики Саха (Якутия) и Закона Чеченской Республики в части закрепления предмета парламентских расследований.

Отметим, что, в целом, предмет парламентских расследований региональных парламентов совпадает с предметом парламентских расследований, проводимых Федеральным Собранием Российской Федерации, но ограничен территорией конкретного субъекта.

Как федеральный, так и региональный законодатель устанавливает пределы парламентских расследований. Данные пределы пролегают в сфере «невторжения» парламентариев в деятельность суда, органов дознания и предварительного следствия, что созвучно положениям ФЗ «О парламентском расследовании» и основывается на принципе автономности ветвей власти.

Законы Брянской, Курской, Воронежской области, Пермского края, Кабардино-Балкарской Республики и некоторых других субъектов Российской Федерации содержат норму, согласно которой парламентскому расследованию не подлежит деятельность высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

На наш взгляд, установление подобного ограничения нецелесообразно, поскольку глава субъекта является представителем исполнительной власти, обладающим наибольшими полномочиями в сфере государственного управлению на уровне субъекта Российской Федерации,

а поддержание режима эффективности и законности его действий должно быть обеспечено в первую очередь.

Согласимся с мнением Н.И. Шаклеина, что необходимо «установить реальную возможность проведения регионального парламентского расследования в отношении деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) с последующим обращением в судебные органы на предмет проверки конституционности и законности их деятельности, а также к главе государства – с представлением на их удаление в отставку»<sup>1</sup>.

Применительно к данному вопросу отметим нарушение юридической техники в Законе Нижегородской области. Так, согласно п. 3. ч. 3 ст. 2 указанного закон «депутатскому расследованию не подлежит деятельность Губернатора области как высшего должностного лица области»<sup>2</sup>. Вместе с тем, в настоящее время Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» главу субъекта именует не высшее должностное лицо, а высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

### *2.3. Субъекты парламентских расследований*

Под субъектом права традиционно понимается «индивидуумы или организации, которые на основании юриди-

---

<sup>1</sup>Шаклеин Н. И. Конституционно-правовой статус федерального и региональных парламентов Российской Федерации и проблемы его совершенствования: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 11.

<sup>2</sup>О депутатском расследовании : закон Нижегород. обл. от 11 мая 2010 г. № 75-З.

ческой нормы могут быть участниками правоотношений, т.е. носителями субъективных прав и обязанностей»<sup>1</sup>.

Рассматривая институт парламентских расследований, мы имеем дело с различными субъектами, поскольку процесс проведения расследований проходит несколько стадий. Так, основываясь на выделенных И.В. Зайцевой стадиях непосредственного парламентского контроля, о которых речь шла в первой главе, представляется оправданным обозначить следующие стадии проведения парламентских расследований.

Во-первых, необходимо выделить стадию принятия решения о возбуждении парламентского расследования, которая включает в себя подстадию инициирования проведения расследования, подстадию принятия (непринятия) решения о проведении расследования, а также подстадию формирования комиссии.

Во-вторых, стадию, связанную с организацией и проведением собственно парламентского расследования. В-третьих, стадию принятия решения по результатам проведения парламентского расследования. В-четвертых, стадию реагирования на результаты проведенного расследования. Более подробно вопрос о стадиях парламентского расследования будет рассмотрен в Главе 3 настоящего исследования.

А.А. Спиридонов предлагает в целях повышения эффективности правовой базы института парламентских расследований «законодательно установить непосредственно саму систему парламентского расследования, путем введения в закон специальных глав, регламентирующих производство каждой стадии, а именно «возбуждение парламентского расследования», «парламентское следствие», «исследование, анализ и оценка информации

---

<sup>1</sup>Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М, 2000. С. 355.



о предмете парламентского расследования», «итоговый доклад комиссии»<sup>1</sup>. Представляется, что указанные меры позволят усовершенствовать структуру законов о парламентских расследованиях.

Какие бы стадии и подстадии не были бы обозначены, бесспорно одно: каждой стадии, и даже подстадии, присущи особенности субъектного состава.

На первой стадии определяющее значение имеют субъекты выдвижения инициативы проведения парламентских расследований и субъекты, которые принимают решение о поддержке (неподдержке) решения о проведении расследования.

Далее основными участниками процесса становятся комиссии по расследованию и их члены, а также должностные лица и граждане, привлеченные к участию в парламентском расследовании.

Третья стадия связана с окончанием парламентского расследования. На данной стадии субъектами выступают Государственная Дума, Совет Федерации в полном составе (если проводится расследование на федеральном уровне), а также законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации (если на региональном уровне).

И, наконец, субъектами четвертой стадии проведения парламентских расследований становятся органы публичной власти, государственные учреждения и предприятия, деятельность которых подвергалась расследованию, а также органы судебной власти и прокуратуры, которые должны проверить сведения, содержащиеся в итоговом докладе комиссии, и принять решение о необходимости привлечения указанных в докладе должностных лиц к юридической ответственности.

---

<sup>1</sup> Спиридонов А. А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 11.

### *2.3.1. Субъекты выдвижения инициативы и субъекты принятия решения о проведении парламентского расследования*

Любое парламентское расследование начинается с выдвижения инициативы его проведения.

Под инициативой толковый словарь понимает «побуждение к какому-нибудь делу, начинание»<sup>1</sup>. Инициация парламентского расследования означает постановку вопроса о необходимости его проведения.

Согласно статьям 6 и 7 ФЗ «О парламентском расследовании» с инициативой о создании комиссии Федерального Собрания РФ по расследованию могут выступать непосредственно депутаты Государственной Думы или члены Совета Федерации, а также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

В итоговом варианте статьи 7 ФЗ «О парламентском расследовании» указано, что «группа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не менее 1/5 от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы направляет председателю соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации письменное обращение о возбуждении парламентского расследования»<sup>2</sup>. Вместе с тем, согласно первоначальному варианту законопроекта, для инициирования парламентского расследования требовалось согласие не менее 1/3<sup>3</sup> представителей каждой из палат парламента.

Конечно, принимая решение о численности инициаторов парламентских расследований, законодатели находят-

---

<sup>1</sup>Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Указ. соч. С. 25.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>3</sup>Проект федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=217901-4>

ся между двух «огней»: не допустить использование института парламентских расследований в качестве инструмента грубой политической борьбы, однако не установить своими действиями непреодолимые препятствия для проведения расследования.

На наш взгляд, «барьер» в 1/5 вместо 1/3 от числа одной из палат российского парламента является более приемлемым, однако и его необходимо уменьшить. Для выдвижения инициативы проведения расследования в настоящее время необходимо 90 голосов депутатов, что не позволяет оппозиции активно использовать институт парламентских расследований. Снижение «барьера» для выдвижения инициативы проведения парламентских расследований до 1/6 от числа членов каждой палаты российского парламента позволит меньшинству Государственной Думы обращать внимание на сбои в работе государственного механизма.

«Особым» инициатором проведения парламентских расследований на федеральном уровне можно назвать Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее – Уполномоченный по правам человека), поскольку данное должностное лицо, хотя и не включено в состав инициаторов проведения парламентских расследований (статья 7 ФЗ «О парламентском расследовании»), оно им, фактически, является.

Данный вывод следует из положений статьи 6 названного закона, в которой закрепляется возможность Уполномоченного по правам человека высказать предложение о создании парламентской комиссии по расследованию, причем после внесения изменений<sup>1</sup> в часть 2 статьи 6 ФЗ

---

<sup>1</sup>О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон Российской Федерации от 30 дек. 2006 г. N 277-ФЗ // Рос. газ. 2007. 10 янв.

«О парламентском расследовании» не только по фактам грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, но и по всем другим событиям, которые могут стать предметом парламентских расследований.

К тому же, предложение данного должностного лица о создании комиссии по расследованию не нуждается в поддержке группы депутатов, которую ФЗ «О парламентском расследовании» называет инициаторами парламентских расследований. Таким образом, предложение Уполномоченного по правам человека можно рассматривать как основание проведения парламентского расследования, что вполне обоснованно. Поступление предложения от данного должностного лица не должно автоматически означать начало расследования, однако может послужить основанием (точнее поводом) к его проведению.

Иными словами, Уполномоченный по правам человека косвенно может быть инициатором парламентских расследований, хотя целесообразнее, на наш взгляд, закрепить за данным должностным лицом право быть субъектом инициативы парламентского расследования по одному из предметов (фактам грубого нарушения прав и свобод человека и гражданина), поскольку о состоянии дел в данной сфере он имеет большую степень осведомленности. Кроме того, Уполномоченного по правам человека назначает Государственная Дума, то есть депутаты уже выразили ему доверие в решении вопросов в установленной сфере. В любом случае, инициатива еще должна быть одобрена половиной членов каждой палаты Федерального Собрания России.

Следовательно, необходимо внести изменения в статью 7 ФЗ «О парламентском расследовании» и предоставить право Уполномоченному по правам человека самостоятельно инициировать парламентские расследования по вопросам грубого нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В частности, подобное право закреплено в Регламенте работы Парламента Республики Молдовы. Так, «при наличии достоверной информации о массовых или грубых нарушениях конституционных прав и свобод человека парламентский адвокат вправе выступить по этому поводу с докладом на заседании Парламента, а также предложить создать парламентскую комиссию по расследованию таких фактов»<sup>1</sup>.

В законодательстве регионального уровня вопрос о численности инициаторов парламентского расследования не нашел единообразного решения, однако можно сделать некоторые обобщения. Так, в частности, часть 2 статьи 5 Закона Московской области, часть 2 статьи 5 Закона Калининградской области, часть 2 статьи 5 Закона Брянской области, статья 7 Закона Курской области, часть 2 статьи 8 Закона Чеченской Республики устанавливают схожие нормы: парламентское расследование может инициировать группа депутатов Думы численностью не менее пяти человек.

Вместе с тем, Закон Калининградской области, а также Закон Костромской области содержат положения, согласно которым для внесения инициативы проведения парламентского расследования на имя председателя областной Думы либо замещающего его лица может быть направлено не только письменное обращение, подписанное депутатами областной Думы, численностью не менее пяти человек, но и «выписка из протокола заседания постоянного комитета областной Думы, на котором принято решение о проведении депутатского расследования»<sup>2</sup>. Представляется, что данное положение может быть перенято законодательством и других субъектов Российской Федерации, по-

<sup>1</sup>Шаклеин Н. И. Указ. соч. С. 29.

<sup>2</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

скольку подобная возможность позволяет оперативно решить вопрос о внесении инициативы создания комиссии по расследованию.

Указанные нормы Закона Калининградской области несколько коллидируют между собой. Дело в том, что, в соответствии с нормой статьи 17 Регламента Калининградской областной Думы, «численный состав постоянного комитета не может быть менее 3 депутатов Думы»<sup>1</sup>, т.е. комитет, состоящий из трех-четырех человек сможет внести инициативу о проведении депутатского расследования, хотя Законом Калининградской области устанавливает «барьер» для инициирования расследования в пять депутатов. Кроме того, анализ численного состава постоянных комитетов Калининградской областной Думы действующего созыва показал, что из восьми постоянных комитетов один состоит из четырех человек (Комитет по социальной политике и здравоохранению)<sup>2</sup>. Представляется, все же, что внесение инициативы меньшим числом депутатов, но оформленное выпиской постоянного комитета является оправданным и подлежит внесению и в другие региональные законы о парламентских расследованиях.

В Иркутской области, на наш взгляд, «барьер» для выдвижения инициативы проведения депутатской проверки слишком высок, поскольку он составляет, согласно статье 6 Закона Иркутской области, 1/3 от установленного числа депутатов Законодательного собрания<sup>3</sup>, т.е. инициатива должна исходить не менее чем от 15 депутатов. Представ-

---

<sup>1</sup>Об утверждении регламента Калининградской областной Думы четвертого созыва [Электронный ресурс] : постановление от 20 апр. 2006 г. № 16. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup>См.: Официальный сайт Калининградской областной Думы [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.kaliningrad.org>

<sup>3</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз.

ляется, что необходимо установить более «мягкие» требования к численности инициаторов депутатской проверки, что сделает эту процедурой более доступной для депутатов Законодательного Собрания области.

Также представляется необоснованно высоким «барьер», установленный Законом Карачаево-Черкесской Республики. Так, в соответствии со статьей 7 указанного закона «при наличии фактов и обстоятельств, указанных в части 1 статьи 4 настоящего Республиканского закона, группа депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики численностью не менее двадцати пяти человек направляет председателю Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики письменное обращение о возбуждении парламентского расследования»<sup>1</sup>. С учетом того, что в соответствии с Конституцией Карачаево-Черкесии Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики состоит из 73 депутатов, на наш взгляд, проведение парламентского расследования в рассматриваемой республике сильно затруднено, что нельзя признать позитивным.

Самыми «либеральными» нормативно-правовыми актами относительно численности инициаторов депутатского расследования являются Закон Костромской области и Постановление Ил Тумэна Республики Саха (Якутия), которые предоставляет право инициативы не только группе, но и любому депутату (статья 5 Закон Костромской области, часть 1 статьи 3 Постановления Ил Тумэна Республики Саха (Якутия)). В сочетании с наличием «барьера» при принятии решения о создании комиссии, установление подобной нормы, на наш взгляд, является вполне допустимым и целесообразным.

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкес. Респ. от 8 дек. 2006 г. N 100-РЗ.

При рассмотрении вопроса о субъектах парламентских расследований на федеральном уровне автором было высказано предложение по включению в ФЗ «О парламентском расследовании» положений, позволяющих Уполномоченному по правам человека инициировать парламентские расследования. Региональное законодательство в рассматриваемой сфере, по большей части, аналогичной нормы не содержит. Особенностью Закона Иркутской, Томской области, Закона Кабардино-Балкарской, Чеченской Республики является предоставление Уполномоченному по правам человека в указанных субъектах права выступать с предложением о проведении парламентского расследования.

Так, в частности, Закон Иркутской области «О Законодательном Собрании Иркутской области» содержит нормы, согласно которым, депутатская проверка может быть назначена «в случае, установленном Законом Иркутской области «Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области», – по предложению Уполномоченного по правам человека в области»<sup>1</sup> (т.е. по фактам «грубого и (или) массового нарушения прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>).

Представляется вполне целесообразным, внесение подобных положений в соответствующие законы субъектов Российской Федерации, в которых введен институт Уполномоченного по правам человека.

Решение о поддержке инициативы проведения парламентских расследований принимается всем составом законодательного органа власти.

В соответствии с нормами ФЗ «О парламентском рас-

---

<sup>1</sup>О Законодательном Собрании Иркутской области : закон Иркут. обл. от 8 июня 2009 г. N 30-оз // Областная. 2009. 15 июня.

<sup>2</sup>Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 7 окт. 2009 г. № 69/35-оз // Областная. 2009. № 129.



следовании», подобное решение принимается обеими палатами Федерального Собрания России. Не вдаваясь в процессуальные подробности дела, лишь отметим, что для того, чтобы комиссия была создана, т.е. инициатива поддержана и принято решения о создании парламентской комиссии, необходимо, чтобы это предложение поддержало «большинство от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, подобный «барьер» при голосовании палат при решении вопроса о создании парламентских комиссий по расследованию является слишком высоким. В мире достаточно примером того, как данный «барьер» устанавливается на более низком уровне (к примеру, в Греции – 2/5, в Лихтенштейне – 1/4). Представляется необходимым внести изменения в ФЗ «О парламентском расследовании», закрепив данный «барьер» на уровне не выше 2/5 (т.е. 180 депутатов Государственной Думы и 34 члена Совета Федерации). Данное требование, с одной стороны, на наш взгляд, является более демократичным, а, с другой, не слишком низким и не допустит использование рассматриваемого института в качестве средства грубой политической борьбы.

Большинство региональных законов в качестве требования к созданию комиссии указывают, что за ее формирование должны проголосовать большинство депутатов законодательного (представительного) органа (например, см. часть 5 статьи 5 Закона Московской области, часть 2 статьи 7 Закона Иркутской области, часть 6 статьи 5 Закон Брянской области, часть 2 статьи 8 Закона Нижегородской области, часть 4 статьи 9 Закона Чеченской Республики).

Вместе с тем, в Законах Калининградской, Костромской, Воронежской областей, а также Постановлении Ил

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

Тумэна Республики Саха (Якутия) не указана численность депутатов, при поддержке которых комиссия должна быть создана. Так, часть 4 статьи 5 Закона Калининградской области содержит следующие положения, касающиеся данного вопроса: «О проведении депутатского расследования областная Дума принимает постановление в порядке, установленном действующим законодательством»<sup>1</sup>. Вместе с тем, согласно части 2 статьи 21 Устава (Основного закона) Калининградской области, «порядок подготовки, рассмотрения и принятия законов Калининградской области и других правовых актов областной Думы определяется федеральными законами, законами Калининградской области и Регламентом областной Думы»<sup>2</sup>. Норма аналогичного содержания включена и Закон Костромской области, и Постановление Ил Тумэна Республики Саха (Якутия). Часть 3 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет, что «постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом»<sup>3</sup>. Таким образом, в Калининградской и Костромской областях, Республике Саха (Якутия) за создание комиссии по расследованию должно

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

<sup>2</sup>Устав (Основной закон) Калининградской области [Электронный ресурс] : принят областной Думой 28 дек. 1995 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup>Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газ. 1999. № 206.

проголосовать большинство депутатов законодательного (представительного) органа данного субъекта, что соответствует практике рассмотренных выше субъектов.

Закон Воронежской области вообще не содержит указания на численность депутатов Воронежской областной Думы, достаточной для возбуждения депутатского расследования, что нельзя признать позитивным.

Представляется, что принятие решения о создании комиссии по проведению расследования на региональном уровне большинством голосов можно признать вполне допустимым, поскольку численность депутатов законодательных органов субъектов намного ниже, чем численность членов палат Федерального Собрания, а давление общественного мнения на региональном уровне выше, чем на федеральном.

Отметим, что Закон Карачаево-Черкесской Республики устанавливает усложненный порядок принятия решения по вопросу создания комиссии по расследованию. Так, требуется не только поддержка большинства от числа избранных депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики, но и большинства от общего числа Президиума Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики. Только после поддержки инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) Президиумом Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики данный вопрос направляется на рассмотрение непосредственно в Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики. На наш взгляд, подобного рода «схемы» неоправданно усложняют процесс возбуждения парламентского расследования.

### *2.3.2. Комиссии по расследованию: правовой статус, полномочия членов комиссии*

Если решение о поддержке инициативы о создании комиссии было принято, то происходит процесс формирования соответствующей комиссии, затем начинается ее работа.

Анализ законодательства зарубежных стран свидетельствует, что орган, проводящий парламентское расследование, может носить различные названия. В отдельных случаях подобные структуры носят наименование «комитет», а в других случаях «комиссия». Термин «комитет», в частности используется в Германии, а, например, в Греции, Испании, Португалии, Литве нашел применение термин «комиссия». Стоит согласиться с мнением К.Ю. Суркова, который видит причину в подобной дифференциации терминологии в том, что «регламенты работы парламента определяют конкретный перечень комитетов и комиссий парламента, при этом указывая на определенные особенности этих парламентских структур»<sup>1</sup>.

Федеральное Собрание Российской Федерации, в случае возбуждения парламентского расследования, создает комиссию. Вместе с тем, регламенты как Государственной Думы, так и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предполагают возможность создания как комитетов, так и комиссий. Можно выделить некоторые особенности данных парламентских структур. Предметы ведения комитетов парламента определены «предельно четко, не предусматривая возможности изучения обстоятельств определенных событий»<sup>2</sup>, деятельность

---

<sup>1</sup>Сурков К. Ю. Стороны парламентского расследования [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fincontrol.ru/themes/fincontrol/archive-number.asp>

<sup>2</sup>Сурков К. Ю. Стороны парламентского расследования [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fincontrol.ru/themes/fincontrol/archive-number.asp>

же комиссий может быть связана с решением конкретной задачи, рассмотрением определенного вопроса. Таким образом, использование термина «комиссия» применительно к парламентским расследованиям связано, как представляется, со сферой деятельности данной структуры и следует из положений Регламентов Государственной Думы и Совета Федерации.

Во всех действующих региональных законах о парламентских расследованиях для обозначения органа, проводящего данные контрольные мероприятия, используется термин «комиссия по расследованию», что, однако, не обусловлено положениями Уставов или регламентов законодательных (представительных) органов государственной власти данных субъектов, поскольку четких разграничений ни по функциям, ни по срокам действия между данными структурами указанные нормативно-правовые акты не проводят.

Вопрос о парламентских структурах, которые должны проводить парламентские расследования на федеральном уровне, является дискуссионным. Можно говорить о существовании двух противоположных концепций. Ряд исследователей отстаивает необходимость структурного обеспечения парламентских расследований совместным органом обеих палат российского парламента (эта концепция нашла отражение в нормах ФЗ «О парламентском расследовании»). Другие считают более демократичным предоставить каждой палате парламента право на проведение парламентских расследований в «автономном режиме» (данный подход нашел свое воплощение в проекте федерального закона № 214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», предложенного депутатами Н. Н. Гончаром, Н.Д. Ковалевым, Б.Л. Резником и др., а также традиционен для большинства зарубежных стран).

Возникает вопрос: насколько проведение только совместных расследований снизит возможное их количество и станет ли подобный способ формирования комиссии непреодолимым препятствием для проведения расследований?

На наш взгляд, данный вопрос, имеет не только правовую, но и политическую составляющую. В Конституция Российской Федерации была предпринята попытка создать механизм автономности всех ветвей власти. Вместе с тем, политическая ситуация в современной России, толкование некоторых положений Конституции (например, по вопросу о формировании Совета Федерации), принятие норм Указа Президента и Федерального закона «Об организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации», касающихся процедуры занятия должности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, говорят о некоторой зависимости как органов законодательной власти Российской Федерации, так и органов государственной власти субъектов Федерации от исполнительной ветви власти и Президента Российской Федерации.

Кроме того, «если палаты согласились провести расследование, но потом одна из палат отозвала своих представителей из комиссии парламентского расследования, то оно прекращается. Если эта комиссия составила заключение и одну палату из двух это заключение не устраивает, итог будет аналогичный, т.е. общество получило закон, который сложно реализовать»<sup>1</sup>.

Несмотря на все эти доводы, нельзя, на наш взгляд, однозначно утверждать, что возможность создания только совместных комиссий по расследованию приведет фактически к неприменению института парламентских рассле-

---

<sup>1</sup>Шаклеин Н. И. Указ. соч. С. 38.

дований в практике Федерального Собрания Российской Федерации. К тому же, большинство Парламентской комиссии по расследованию обстоятельств событий в Беслане составляли члены Совета Федерации.

Отметим, что ряд исследователей вообще считает, что парламентский контроль именно «в форме совместного расследования двух палат российского парламента – эффективное средство современной политики России, позволяющее определять социально-экономическую основу государства, а также его место на мировой арене»<sup>1</sup>.

Необходимо затронуть еще один проблемный аспект: должна ли комиссия по расследованию быть временным или постоянным органом? Казалось бы, ответ очевиден: комиссия расследует определенные события особой важности и, по истечению срока, на который она была создана, она должна быть распущена. Однако существует мнение, что комиссия по расследованию должна существовать как постоянный орган.

Член Совета Федерации А.И. Александров видит комиссию по расследованию в качестве постоянного совместного органа Государственной Думы и Совета Федерации. Он предлагает «привнесение элементов профессионализма и специализации в деятельность парламентской структуры, которая занималась бы этой работой. Специализация должна быть, по его мнению, гарантирована учреждением комитета, предназначенного для проведения плановых и внеплановых парламентских расследований, а профессионализм обеспечивался бы требованиями, предъявляемыми к депутатам Государственной Думы РФ и членам Совета Федерации РФ, входящим в его состав. Все они должны быть, как считает А. И. Александров, юристами по образованию, а дополнительной гарантией профессионализма и специализации должно послужить учреждение институ-

---

<sup>1</sup>Малумов А. Ю., Малумов Г. Ю. Указ. соч. С. 3.

та специальных прокуроров – сотрудников Прокуратуры РФ, прикомандированных на постоянной основе к аппарату данного комитета»<sup>1</sup>.

Представляется, однако, что данная концепция не может быть в полной мере воспринята в законодательстве, поскольку события, подпадающие под предмет парламентского расследования, происходят не так часто, а координацию работы по защите прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации уже осуществляет, в частности, Уполномоченный по правам человека, а также органы прокуратуры. Объем работы для постоянно действующей комиссии по расследованию будет недостаточен, что может повлечь за собой искусственное расширение сферы ее деятельности и, как итог, выход комиссии за рамки своей компетенции.

Вместе с тем, такие предложенные А.И. Александровым способы повышения уровня профессионализма в работе парламентской комиссии по расследованию, как привлечение сотрудников прокуратуры, а также участие в проведении парламентского расследования хотя бы некоторого числа депутатов с высшим юридическим образованием, заслуживают внимания, поскольку их внедрение позволит повысить оперативность проведения расследования и эффективность работы комиссии.

Членами комиссии, по общему правилу, должны быть только депутаты законодательного органа государственной власти, поскольку участие в работе комиссии представителей других ветвей власти не соответствует сущности парламентского расследования как формы парламентского контроля и вызывает сомнение в беспристрастности комиссии.

---

<sup>1</sup>Сурков К. Ю. Стороны парламентского расследования [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fincontrol.ru/themes/fincontrol/archive-number.asp>



Созданная в установленном порядке комиссия по расследованию наделяется определенными **полномочиями** (то есть совокупностью прав и обязанностей комиссии и ее членов). Именно круг полномочий во многом определяет сущность проводимой комиссиями деятельности и определяет место комиссий по расследованию в системе других контрольных органов (судов, прокуратуры, предварительного следствия и др.).

Из положений статьи 20 ФЗ «О парламентском расследовании» усматривается, что комиссия по расследованию российского парламента обладает такими правами, которые позволяли бы ей успешно проводить расследования. Во-первых, комиссия имеет право запрашивать и получать необходимую ей информацию, в том числе и с помощью требования предоставить письменные пояснения, во-вторых, приглашать для дачи объяснений тех лиц, участие которых необходимо комиссии.<sup>1</sup>

Обязанности комиссии и ограничения ее деятельности также нашли отражение в статье 20 «Права комиссии» указанного Федерального закона<sup>2</sup>. Так, например, комиссия не вправе допрашивать лицо, являющееся подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу, в части, касающейся состава преступления (часть 4 статьи 20 ФЗ «О парламентском расследовании»).

В связи с тем, что в статье 20 названного Федерального закона закрепляются не только права, но и обязанности, а также ограничения деятельности комиссии, представляется целесообразным изменить название статьи 20 указанного федерального закона с «Права комиссии» на «Полномочия комиссии».

Помимо прав, предоставленных комиссии в целом, ра-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

бочие группы наделяются полномочиями оперативного характера, в частности, правом выезжать на место расследуемого комиссией события, запрашивать и получать копии документов, относящихся к предмету парламентского расследования, а также информацию, необходимую для проведения парламентского расследования, опрашивать должностных лиц и граждан по расследуемым ею фактам и обстоятельствам и заносить их объяснения в протокол.

Таким образом, федеральный законодатель не только предоставил комиссиям по расследованию права, необходимые для решения поставленных перед комиссией задач, но и обеспечил «невторжение» комиссий в компетенцию других органов государственной власти.

Полномочия комиссии по расследованию и ее рабочих групп тесным образом связаны с полномочиями ее членов, однако прежде чем перейти к рассмотрению собственно прав и обязанностей членов комиссии, необходимо проанализировать требования, предъявляемые к членам комиссии по расследованию, т.е. предстатусный элемент правового положения членов данных комиссий.

В соответствии со статьей 10 ФЗ «О парламентском расследовании», членом комиссии по расследованию не может быть член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, который является участником расследуемого комиссией события; лишен неприкосновенности, тот, в отношении которого соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, рассматривается вопрос о лишении его неприкосновенности; состоящий в браке либо в родственных отношениях с лицом, являющимся участником расследуемого комиссией события.

Закрепление данных ограничений связано, с необходимостью, на наш взгляд, не допустить, во-первых, участия в работе комиссии тех депутатов, которые совершили пра-

вонарушения или подозреваемые в их совершении (части 2, 3) и, во-вторых, предвзятости в действиях члена комиссии (части 1, 4), что вполне оправданно.

Вместе с тем, представляется оправданным дополнить данный список еще одним ограничением, касающимся членов Совета Федерации, которые могут стать членами комиссии по расследованию. Особенности формирования верхней палаты российского парламента приводит к тому, что ротация кадров там происходит постоянно. Комиссия по расследованию Федерального Собрания Российской Федерации является временной структурой, созданной для выполнения определенных задач на срок не более одного года со дня создания комиссии. Поскольку члены комиссии должны, на наш взгляд, проработать весь срок ее существования, представляется необходимым установить для членов Совета Федерации ограничение для участия в работе комиссии в связи с окончанием срока их полномочий до окончания срока работы комиссии. Таким образом, необходимо дополнить статью 10 ФЗ «О парламентском расследовании» частью 5, закрепляющей, что членом комиссии не может быть член Совета Федерации, срок полномочий которого истекает до окончания срока работы комиссии.

Помимо требований к членам комиссии, которые предъявляются на стадии формирования комиссии, правовую регламентацию получили и основания прекращения полномочий членов комиссии по расследованию.

Изучение федеральных законов «О парламентском расследовании», а также «О статусе члена Совета Федерации и статусе члена Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – ФЗ «О статусе члена Федерального Собрания») позволяет объединить все основания прекращения данных полномочий в 3 группы: планируемое обязательное, досрочное обязательное и досрочное добровольное прекращение полномочий.

**Планируемое обязательное** прекращение полномочий члена комиссии по расследованию возможно в связи с избранием Государственной Думы нового созыва (статья 3 ФЗ «О статусе члена Федерального Собрания») (это положение касается только членов комиссии от Государственной Думы) или прекращения полномочий члена Совета Федерации «со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации – представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации» (часть 2 статьи 5 Регламента Совета Федерации) (это положение касается только членов комиссии от Совета Федерации), а также в связи с окончанием срока работы комиссии по расследованию (часть 4 статьи 9 ФЗ «О парламентском расследовании»).

**Досрочное обязательное** прекращение полномочий членов комиссии по расследованию происходит, прежде всего, в связи с роспуском Государственной Думы в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации части 3 статьи 4 ФЗ «О статусе члена Федерального Собрания»), в связи с досрочным прекращением полномочий члена Совета Федерации избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации (часть 2 статьи 4 ФЗ «О статусе члена Федерального Собрания»), в связи со смертью члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (пункт «и» части 1 статьи 4 ФЗ «О статусе члена Федерального Собрания»), а также по иным подобным основаниям.

Член комиссии по расследованию может также покинуть свой пост досрочно в добровольном порядке в случае наличия письменного заявления члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы о сложении сво-

их полномочий (пункт «а» части 1 статьи 4 ФЗ «О статусе члена Федерального Собрания»), а также по собственному желанию члена комиссии выйти из ее состава (часть 2 статьи 11 ФЗ «О парламентском расследовании»).

Стоит отметить некоторое несовершенство ФЗ «О парламентском расследовании» в части правового регулирования вопроса о прекращении полномочий члена комиссии. Так, части 3 статьи 11 ФЗ «О парламентском расследовании» закрепляет, что «полномочия члена комиссии также могут быть досрочно прекращены по решению соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе в случае несоответствия члена комиссии требованиям, установленным статьей 10 настоящего Федерального закона»<sup>1</sup>. Однако, в указанных случаях полномочия членов комиссии обязательно должны быть прекращены, поскольку, например, членство в комиссии по расследованию лица, лишённого депутатской неприкосновенности противоречит требованиям к членам подобной комиссии, установленным статьей 10 ФЗ «О парламентском расследовании». Представляется необходимым, по выше указанным основаниям, заменить формулировку части 3 статьи 11 ФЗ «О парламентском расследовании» «полномочия члена комиссии также могут быть досрочно прекращены» на «полномочия члена комиссии также досрочно прекращаются».

Второй недостаток, на наш взгляд, связан с тем, что в статье 11 ФЗ «О парламентском расследовании», закрепляющей случаи прекращения полномочий членов комиссии, не указано такое основание прекращения полномочий, как окончание срока деятельности комиссии. Подобный недочет может быть устранен внесением соответствующих изменений в текст данной статьи.

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

Кроме того, представляется целесообразным предусмотреть возможность прекращения по решению соответствующей палаты Федерального Собрания полномочий члена комиссии за неисполнение им обязанностей члена комиссии.

Полномочий членов комиссии по расследованию российского парламента закреплены в статье 22 «Обязанности и права членов комиссии» ФЗ «О парламентском расследовании»<sup>1</sup>.

Вместе с тем, традиционно в тех положениях нормативно-правовых актов, в которых закрепляются права и обязанности субъектов, сначала идет речь о правах, а уже потом об обязанностях субъектов (например, нормы главы 2 Конституции Российской Федерации, статей 67, 85 Гражданского кодекса Российской Федерации). Статья 21 ФЗ «О парламентском расследовании» является исключением из этого правила. Анализ приведенной выше статьи не позволяет выявить причину, побудившую законодателей расположить сначала обязанности, а уже потом права. Представляется, что подобной необходимости нет. Следовательно, вполне логичным представляется внесение изменения в ФЗ «О парламентском расследовании», переименовав название статьи 21 «Обязанности и права членов комиссии» на «Права и обязанности членов комиссии», а также скомпоновать содержание статьи согласно новому названию, что соответствует устоявшимся правилам законодательной техники.

Члены комиссии обязаны «в соответствии с регламентом комиссии лично участвовать в заседаниях комиссии и деятельности образованных комиссией рабочих групп; выполнять поручения комиссии; соблюдать установленные комиссией ограничения на разглашение информации

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

о ходе парламентского расследования»<sup>1</sup>. Они имеют право участвовать в обсуждении вопросов, рассматриваемых комиссией, вносить предложения и высказываться по любому вопросу, рассматриваемому комиссией; в порядке, установленном регламентом комиссии, задавать вопросы лицам, приглашенным на ее заседания<sup>2</sup>.

В ходе проведения парламентского расследования событий в Беслане член комиссии, депутат Ю.П. Савельев еще до оглашения итогового доклада комиссии опубликовал собственный отчет. Выводы, к которым он пришел в результате «альтернативного» расследования, опубликованного под названием «Беслан: правда заложников»<sup>3</sup>, не совпадали с предварительными выводами комиссии. Действие норм ФЗ «О парламентском расследовании» не распространяется на парламентское расследование событий в Беслане, поэтому действия депутата Савельева нельзя рассматривать как нарушение предусмотренных статьей 22 ФЗ «О парламентском расследовании» обязанности членов комиссии не разглашать сведения о ходе парламентского расследования.

Высказывание особого мнения, как представляется, является правом члена комиссии, однако должно быть приложено уже к итоговому докладу комиссии, в противном случае, член комиссии нарушит запрет на оглашение сведений о ходе проведения расследования, что неправомерно.

В данной связи интересен опыт Европейского Суд по правам человека. Так, в 2006 году Европейским Судом по

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Беслан: правда заложников (особое мнение члена Парламент. комиссии Савельева Ю. П. к докладу Парламент. комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террорист. акта 1–3 сент. 2004 г. в г. Беслане РСО-Алания) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravdabeslana.ru/doklad/oglavlenie.htm>.

правам человека рассматривался иск Леемпул и акционерное общество «Издание С.А. Сине ревью» против Бельгии (Leempoel & S.A. Ed. Cine Revue v. Belgium) (№ 64772/01). В рамках этого дела Суд указал, что распространение в журнале информации из материалов парламентской комиссии по расследованию до завершения ее работы «нарушает правило конфиденциальности парламентского расследования. Распространение информации не могло считаться информированием общества о дебатах, представляющих всеобщий интерес»<sup>1</sup>.

Сопредседатели комиссии обладают, помимо общих прав и обязанностей, еще и специальными, поскольку выполняют также организационные и представительские функции<sup>2</sup>, например, «подписывают протоколы проводимых ими заседаний комиссии»<sup>3</sup>. Функции секретаря комиссии заключаются в техническом и организационном сопровождении деятельности комиссии.

Удачным стоит признать, что перечень вопросов, которые могут решать сопредседатели комиссии по расследованию является открытым, поскольку, во-первых, нет необходимости прописывать в законе все возможные основные вопросы, которые придется решать сопредседателям, а, во-вторых, подобный круг вопросов зависит от особенностей конкретного расследования.

Исследование регионального законодательства о парламентских расследованиях показывает, что и в нем также

---

<sup>1</sup>Информация о постановлении Европейского суда по правам человека от 9 нояб. 2006 г. по делу «Леемпул и акционерное общество «Издание С. А. Сине ревью» (Leempoel and S. A. Ed. Cine Revue) против Бельгии» (жалоба N 64772/01) // Бюл. Европ. Суда по правам человека. 2007. № 5

<sup>2</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>3</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.



уделяется должное внимание закреплению полномочий самой комиссии по расследованию и ее членов.

Единообразия подходов в определении круга полномочий комиссий и ее членов в региональном законодательстве не существует. Однако можно выделить некоторые общие черты и особенности правового регулирования того или иного вопроса.

Относительно прав, предоставляемых комиссиям по расследованиям, региональные законодатели пришли практически к схожим решениям.

Большинство законов субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере предоставляют данным комиссиям право приглашать должностных лиц и граждан на заседания и слушания комиссии, собирать, запрашивать необходимую информацию, имеющую отношение к предмету депутатского расследования, принимать решения о привлечении к работе специалистов и экспертов, направлять представителей комиссии и ряд других лиц для сбора информации направлять своих представителей в государственные органы, органы местного самоуправления, организации, общественные объединения, которые осуществляют свою деятельность на территории субъекта, использовать в своей работе специальные технические средства.

В некоторых региональных законах (например, Закон Иркутской области) указывается закрытый перечень прав комиссии. В других содержится норма, согласно которой комиссия вправе, что, на наш взгляд, представляется более целесообразным, осуществлять иные действия, необходимые для проведения депутатского расследования.

Особенностью Закона Калининградской области является то, что часть 1 статьи 10 указанного закона в отношении прав комиссии и ее членов содержит бланкетную норму на Закон Калининградской области «О статусе депу-

тата Калининградской областной Думы». Таким образом, Законом Калининградской области не выделяются специфические права членов комиссии по расследованию, что нельзя признать оптимальным вариантом решения вопроса о правах комиссии по расследованию и ее членов. Как представляется, необходимо в данном законе указать такие специфические права комиссии по расследованию, которые не следуют из статуса депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Калининградской области, но необходимы в ходе проведения депутатского расследования (например, приглашать должностных лиц для дачи объяснений).

Комиссия по расследованию в своей деятельности должна соблюдать определенные ограничения. Большинство региональных законов закреплено, что комиссия не вправе проводить депутатское расследование в отношении должностного лица, которое является подозреваемым, обвиняемым, подсудимым или осужденным по уголовному делу, возбужденному по тем же основаниям, по которым проводится депутатское расследование, запрашивать материалы предварительного расследования по уголовному делу, а также материалы уголовного дела, находящиеся в производстве суда, вмешиваться в процессуальную деятельность органов внутренних дел, дознания, предварительного следствия и суда по находящимся в их производстве делам об административных правонарушениях, уголовным и гражданским делам.

Названные ограничения, как представляется, не являются серьезными препятствиями для выполнения членами комиссии своей работы, кроме того, их закрепление является определенной гарантией соблюдения принципа невмешательства комиссии в сферу деятельности органов предварительного расследования и работу судов.

Некоторыми законами предусматривает и другие тре-

бования. Например, частью 4 статьи 11 Закона Калининградской области предусматривается, что комиссия по расследованию не имеет права «требовать свидетельствования против себя, своего супруга и близких родственников, а также требовать от священнослужителя нарушения тайны исповеди; использовать методы, разрешенные законом только субъектам оперативно-розыскной деятельности»<sup>1</sup>. Аналогичное положение содержит и Закон Костромской области.

Подобное ограничение, на наш взгляд, можно было бы и не вводить в текст указанных нормативно-правовых актов, поскольку первое требование связано с закрепленным в части 1 статьи 51 Конституции Российской Федерации правом человека не «свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом»<sup>2</sup>, а второе производно от положений части 7 статьи 3 Федерального закона РФ от 26.09.97 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях», устанавливающего, что «тайна исповеди охраняется законом. Священнослужитель не может быть привлечен к ответственности за отказ от дачи показаний по обстоятельствам, которые стали известны ему из исповеди»<sup>3</sup>.

Что касается запрета использовать комиссией по расследованию мероприятий, разрешенных только субъектам оперативно-розыскной деятельности (предусмотрен законами Калининградской, Иркутской, Томской и Костромской областей), то, на наш взгляд, данное ограничение сформулировано недостаточно четко. В действитель-

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.

<sup>3</sup>О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон РФ от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ // Рос. газ. 1997. 1 окт.

ности ряд мероприятий, в частности, опрос, исследование предметов и документов, которые могут проводить органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность<sup>1</sup>, могут использовать и члены комиссии по расследованию.

С правами комиссии по расследованию тесно связаны и права ее членов. Большая часть региональных законодателей, по всей видимости, считая, что не лишено логики, права членов комиссии схожими с правами комиссии, отдельно их не закрепляют. Однако, например, Закон Иркутской области содержит нормы, определяющие права членов комиссии. Так, указанный закон закрепляет за членами комиссии право «выступать с изложением особого мнения по основаниям депутатской проверки, ее организации и проведения;<sup>2</sup> оглашать справки, обращения и иные сведения, поступившие в адрес комиссии; быть членом рабочих групп, создаваемых комиссией с целью проведения депутатской проверки; выйти из состава комиссии на основании личного заявления»<sup>3</sup>.

Члены комиссии по расследованию несут определенные обязанности, установление которых предопределяется необходимостью эффективной работы комиссии, а также режимом секретности некоторой полученной комиссией информации.

Представляется, что для более четкого определения правового статуса членов комиссии по расследованию во всех региональных законах в сфере правового регулирования института парламентских расследований необходимо закрепить как права, так и обязанности членов комиссии.

Изучение положений региональных законов о пар-

---

<sup>1</sup>Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ // Рос. газ. 1995. 18 авг.

<sup>2</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз.

<sup>3</sup>Там же.

ламентских расследованиях, регламентирующих полномочия председателей, а также секретарей комиссии, дает основания полагать, что по аналогии с ФЗ «О парламентском расследовании», председатели выполняют организационные и представительские функции, секретари осуществляют техническое и организационное сопровождение деятельности комиссии.

Должность секретаря предусмотрена всеми региональными законами в сфере правового регулирования парламентских расследований. Вместе с тем, отдельные законы лишь обозначают наличие данной должности в комиссии (в частности, Законы Московской и Калининградской области), другие устанавливают перечень полномочий данного лица. В частности, частью 2 статьи 10 Закона Иркутской области закреплено, что секретарь комиссии «отвечает за организационное обеспечение деятельности комиссии; обеспечивает ведение протоколов заседания комиссии и протоколов опроса лиц, приглашенных на заседание комиссии; организует ведение делопроизводства комиссии; организует проведение заседаний комиссии»<sup>1</sup>.

Второй подход, по нашему мнению, более правильный с точки зрения необходимости четкого закрепления компетенции членов комиссии, выполняющих специальные функции.

Тесным образом связан с вопросом о правовом статусе комиссии по расследованию вопрос **о правовом статусе должностных лиц и граждан, привлеченных к участию** в парламентском расследовании, так как, во многом, юридические обязанности данных лиц в ходе проведения данной деятельности корреспондируются с правами комиссии по расследованию и служат показателем потенциальной успешности расследования. Объединение в одну груп-

---

<sup>1</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз.

пу должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании, связано со сходной природой правового положения указанных лиц, т.е. с одинаковой для них обязанностью предоставить необходимую комиссии по расследованию информацию, а также обязанностью участвовать в работе комиссии по ее требованию.

Во многом неэффективная работа комиссий по расследованию Федерального Собрания Российской Федерации до принятия ФЗ «О парламентском расследовании» и необходимость правового закрепления института парламентских расследований была вызвана именно тем, что в Конституции РФ 1993 года не закреплена ответственность должностных лиц за неявку на заседания парламентской комиссии по расследованию, что способствовало тому, что многие представители исполнительных органов власти, будучи приглашены создаваемыми палатами Федерального Собрания комиссиями на заседание, просто не приходили. Кроме того, именно по этой причине 22 сентября 1999 года была предпринята, уже упоминаемая выше, попытка по включению в Конституцию указанного выше положения, закрепляющего право Государственной Думы проводить парламентские расследования и устанавливающего обязанность явиться на заседания комиссии всех приглашенных.

С момента принятия ФЗ «О парламентском расследовании», а также регионального законодательства в сфере проведения парламентских расследований проблема явки должностных лиц и граждан была решена.

К участию в работе комиссии может быть привлечено две группы субъектов.

Первая, основная, группа – это должностные лица. Хотя законодательство Российской Федерации не выделяет группы должностных лиц, но можно целесообразно классифицировать этих должностных лиц на тех, деятельность

которых подвергается проверке, а также тех должностных лиц, которым известны сведения о деятельности первых.

Под должностным лицом, согласно, например, Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), «следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Если учесть, что институт парламентских расследований является формой парламентского контроля, то можно отметить, что должностные лица, чья деятельность могут расследовать парламентские комиссии, это, прежде всего, должностные лица органов исполнительной власти. Однако как федеральное, так и региональное законодательство расширяют перечень лиц, деятельность которых может стать предметом расследования парламентской комиссии, за счет должностных лиц органов местного самоуправления (на такую возможность указывает, в частности, пункт 2 части 1 статьи 2 ФЗ «О парламентском расследовании», часть 3 статьи 1 Закона Московской области, пункт 1 части 1 Закона Калининградской области), а также, от части, должностные лица иных государственных органов, государственных учреждений и предприятий. Если большинство соответствующих законов федерального и реги-

---

<sup>1</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. N 195-ФЗ // Рос. газ. 2001. 31 дек.

онального уровня обозначают должностных лиц органов местного самоуправления как возможных субъектов контроля, то в отношении должностных лиц государственных учреждений и организаций единого решения соответствующее законодательство не содержит. Во-первых, подобная возможность предусмотрена только на региональном уровне. Однако, подобные нормы содержат не все соответствующие региональные законы. Например, Закон Московской области говорит о должностных лицах организаций, Закон Брянской области о представителях государственных и муниципальных учреждениях и организациях, а Закон Калининградской области обходит этот вопрос стороной, т.е. не предусматривает проведение депутатских расследований деятельности должностных лиц различного рода организаций.

Обобщая вышесказанное, парламентские расследования чаще всего проводятся в отношении должностных лиц органов исполнительной власти как федеральных органов власти (только Федеральным Собранием Российской Федерации), так и органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления, а также, в ряде случаев, различных организаций. Следовательно, парламентским расследованиям подлежит деятельность, прежде всего, должностных лиц органов публичной власти.

Ко второй группе должностных лиц можно отнести тех, чья деятельность не расследуются, но которые также могут быть привлечены к работе комиссии в качестве, например, свидетелей, наряду с гражданами, привлекаемыми к участию в расследовании.

В ФЗ «О парламентском расследовании» для характеристики указанной группы лиц не используется понятие свидетеля, хотя свидетель является традиционной процессуальной фигурой, устоявшейся правовой категорией в процессуальном праве. «Логика такого подхода проста и очевидна. Парламентские расследования не явля-



ются видом судопроизводства. Более того, ФЗ «О парламентском расследовании» устанавливает однозначный запрет на конкуренцию парламентского расследования с судебным разбирательством»<sup>1</sup>, что уже отмечалось выше. «Именно поэтому правовой статус лиц, привлекаемых к парламентскому расследованию, определяется не процессуальным законодательством, а ФЗ «О парламентском расследовании»»<sup>2</sup>.

Последний устанавливает различный перечень обязанностей и прав для должностных лиц и граждан (общей для обеих групп является лишь обязанность прибыть на заседание комиссии, дать все необходимые объяснения и правдиво ответить на вопросы), поэтому рассмотрим по отдельности каждую из этих групп.

Федеральное законодательство в сфере проведения парламентских расследований не выделяет отдельно права должностных лиц, чья деятельность проверяется, и должностных лиц, которым могут быть известны сведения о деятельности первых, а равно как граждан, привлекаемых к участию в расследовании. ФЗ «О парламентском расследовании» в статье 23 закрепляет обязанности всех вышеуказанных лиц, а в статье 24 – их права, закрепление которых позволяет не допустить вторжение комиссии в их частную жизнь<sup>3</sup>.

Представляется, что права указанных лиц должны быть расширены за счет, например, права священнослужителя отказаться от нарушения тайны исповеди. Права лиц, привлеченных к участию в расследовании, должны корреспондироваться с обязанностями комиссии по расследованию.

Обращает на себя внимание молчание законодателя относительно каких-либо ограничений для привлечения

---

<sup>1</sup>Еропкин А. А. Указ. соч. С. 29.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Там же. С. 30.

граждан или должностных лиц для участия в парламентском расследовании, в частности, возникает вопрос о возможности привлечения к работе комиссии по расследованию Президента Российской Федерации.

С одной стороны, ФЗ «О парламентском расследовании» однозначно устанавливает, что деятельность Президента РФ не подлежит парламентскому расследованию. «Однако, если сама по себе деятельность Президента РФ не является предметом расследования, может ли быть привлечен Президент РФ как должностное лицо для заслушивания его объяснений? Закон не дает ответа на этот вопрос. Ввиду отсутствия в ФЗ «О парламентском расследовании» каких-либо ограничений на этот счет на него следует ответить утвердительно, хотя в реальности подобную ситуацию и сложно себе представить»<sup>1</sup>.

Интересный пример привлечения главы государства к участию в парламентском расследовании дает богатая конституционная практика Франции. «В 1984 году Национальное Собрание создало комиссию по расследованию фактов предоставления государственных субсидий на строительство самолетов – разведчиков нефти. Эти факты имели место в период президентства В. Жискара д'Эстена, и комиссия сочла целесообразным вызвать его для проведения слушания с целью получения дополнительной информации. Последний обратился к занимавшему тогда свой пост Президенту Ф. Миттерану с просьбой выразить мнение по этому поводу. Спустя некоторое время Ф. Миттеран направил в Национальное Собрание письмо, в котором высказался однозначно против заслушивания бывшего главы государства в комиссии по расследованию. В письме он, в частности, подчеркнул, что ни дух, ни буква, ни, наконец, практика применения Конституции 1958 г. не дают права парламентской комиссии заслушивать В. Жискара д'Эстена.

---

<sup>1</sup>Крутоголов М. А. Указ. соч. С. 123.

Свое несогласие с решением комиссии по расследованию заслушать В. Жискар д'Эстена Ф. Миттеран обосновал, дав собственную интерпретацию абз. 1 ст. 68 Конституции, в которой, в частности, говорится, что Президент Республики не несет ответственности за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, кроме случаев государственной измены. По мнению Ф. Миттерана, президент пользуется этой неприкосновенностью не только в течение всего времени осуществления им своих полномочий, но также и после истечения своего мандата, когда речь идет о фактах, имевших место в течение его президентства.

В результате В. Жискар д'Эстен был освобожден от дачи показаний, а комиссия по расследованию направила ему письмо, аннулировавшее ранее назначенное слушание»<sup>1</sup>.

Особенностью законов Воронежской, Ивановской области и Кабардино-Балкарской Республики является закрепление за должностными лицами, привлеченными к работе комиссии, права пользоваться услугами адвоката и права знакомиться с протоколом опроса и приобщать к нему свои пояснения и возражения в письменном виде.

Что касается обязанностей указанных лиц, то их закрепление, прежде всего, обеспечивает возможность получения комиссией необходимой ей информации.

Данный вопрос становится особенно актуальным в ситуации, когда члены комиссии не получают запрашиваемую ими информацию, как происходило, в частности, на начальных этапах работы парламентской комиссии по расследованию аварии на Саяно-Шушенской ГЭС<sup>2</sup>.

Стоит признать оправданным, что после перечисления

---

<sup>1</sup>См. Родин И. Парламентское расследование сдулось [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/politics/2009-10-06/1\\_rassledovanie.html](http://www.ng.ru/politics/2009-10-06/1_rassledovanie.html)

<sup>2</sup>Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

обязанностей лиц, участвующих в расследовании, в части 3 статьи 23 ФЗ «О парламентском расследовании» содержатся положения о возможности их привлечения к уголовной или административной ответственности за неисполнение ими предусмотренных законом обязанностей.

Данная статья закона содержит бланкетную норму на уголовное и административное законодательство. Возникает закономерный вопрос: каким мерам ответственности могут быть подвергнуты лица, привлеченные к расследованию, за нарушение своих обязанностей?

Анализ Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>, КоАП, а также региональных законов, регламентирующих административную ответственность, позволяет говорить о том, что данные лица могут быть подвергнуты следующим наказаниям.

Статья 287 Уголовного кодекса Российской Федерации «Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации» предусматривает «за неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup> (т.е. и членам комиссии по расследованию Федерального Собрания Российской Федерации) как материальное наказание (штраф), так и наказание, связанное с лишением свободы.

Представляется, что наличие подобной нормы в Уголовной кодексе Российской Федерации, т.е. классифика-

---

<sup>1</sup>Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

<sup>2</sup>Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

ция подобных деяний в качестве преступления, является важным условием эффективного функционирования института парламентских расследований в Российской Федерации.

Статья 17.1. КоАПа<sup>1</sup> посвящена мерам административной ответственности за невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы. В соответствии с частью 1 обозначенной статьи невыполнение должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, организации или общественного объединения законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы либо создание препятствий в осуществлении их деятельности – влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда, частью 2 статьи 17.1 устанавливается, что несоблюдение должностным лицом установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы - влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Отметим, что «административная ответственность наступает за нарушение требований парламентария, а не парламентской комиссии в целом. Хотя можно предположить, что, поскольку парламентская комиссия состоит исключительно из членов обеих палат, т.е. представляет собой простое объединение парламентариев, указанная норма должна действовать и в отношении такого объединения. Однако если следовать букве ФЗ «О парламентском расследовании» о парламентском расследовании, то становится очевидно, что он оперирует понятием парламент-

---

<sup>1</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

ской комиссии и не использует понятия объединения парламентариев. Налицо явный технико-юридический недочет. Однако такой недочет может стать серьезным препятствием для привлечения должностных лиц к административной ответственности»<sup>1</sup>.

Таким образом, российское законодательство предусматривает как уголовную, так и административную ответственность за непредоставление информации членам комиссии по расследованию, что служит гарантией деятельности комиссии.

В рассматриваемом региональном законодательстве не существует единообразия подходов относительно закрепления ответственности должностных лиц за отказ от участия в работе комиссии или предоставлении ее членам необходимой для проведения депутатского расследования информации.

Закон Иркутской области и Закон Костромской области не регламентируют данный вопрос, видимо, поскольку подобная ответственность наступает за невыполнение требований депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и уже прописана в текущем законодательстве.

В остальных законах содержатся отсылочные нормы на действующее федеральное и региональное законодательство.

В частности, согласно статье 23 Закона Карачаево-Черкесской Республики «за отказ от предоставления комиссии или рабочей группе необходимой (необходимых) для проведения парламентского расследования информации (документов, материалов), за уклонение от такого предоставления, либо за предоставление комиссии или рабочей группе заведомо неполной либо заведомо ложной информации, а также за отказ от дачи объяснений, за дачу заведомо ложных ответов на вопросы, поставлен-

---

<sup>1</sup>Еропкин А. А. Указ. соч. С. 31.

ные комиссией или рабочей группой, либо за неявку на заседание комиссии или рабочей группы без уважительных причин должностные лица несут административную ответственность в соответствии с законодательством Карачаево-Черкесской Республики»<sup>1</sup>.

При этом «комиссия вправе направить в орган или должностному лицу, уполномоченным принять соответствующее решение, требование об освобождении от замещаемой должности должностного лица, за исключением лиц, замещающих государственные должности Карачаево-Черкесской Республики, муниципальные должности, в случае отказа от предоставления комиссии или рабочей группе необходимой (необходимых) для проведения парламентского расследования информации (документов, материалов), в случае уклонения от такого предоставления, либо в случае предоставления комиссии или рабочей группе заведомо неполной либо заведомо ложной информации, а также в случае отказа от дачи объяснений, в случае дачи заведомо ложных ответов на вопросы, поставленные комиссией или рабочей группой, либо в случае неявки на заседание комиссии или рабочей группы без уважительных причин»<sup>2</sup>.

Таким образом, законодатель попытался выстроить эффективный механизм защиты комиссии по расследованию от неявки должностных лиц не только под угрозой привлечения к административной, но и дисциплинарной ответственности.

Также можно отметить, что наступление для должностных лиц и граждан негативных последствий в связи с их нежеланием сотрудничать с комиссией по расследованию

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкес. Респ. от 8 дек. 2006 г. N 100-РЗ.

<sup>2</sup>Там же.

связано не со статусом собственно комиссии по расследованию, а с ее действиями как структуры законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, положения Уголовного кодекса Российской Федерации, на наш взгляд, нуждаются в некотором уточнении. Представляется логичным внести изменения в статью 287 Кодекса «Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации», предусмотрев аналогичные санкции не только за отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации, но и законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку ответственность за подобные действия в отношении региональных парламентов Уголовным кодексом не предусмотрена. В аналогичной корректировке нуждается, на наш взгляд, и статья 17.1. КоАП.

Залог успешной работы комиссий по расследованию как на федеральном, так и на региональном уровне видится в том, чтобы права комиссии по расследованию, особенно в части привлечения к работе комиссий должностных лиц и граждан, обладающих необходимой информацией, корреспондировались с закрепленными обязанностями этих лиц принимать активное участие в работе комиссии, а также в четкой регламентации мер ответственности за неисполнение указанных обязанностей. Представляется необходимым, в этой связи, уделить большее внимание регламентации данных вопросов.

Применительно к рассмотренным материально-правовым аспектам проведения парламентских расследований, резюмируя вышеизложенное, можно сформулировать следующие выводы.

1. Руководящие начала проведения парламентских рас-



следований нашли воплощение в установленных законами целях и принципах.

2. Единообразия подходов к определению целей парламентских расследований не существует. Анализ соответствующего законодательства позволяет говорить о том, что главными целями проведения расследований как на федеральном, так и на уровне региональном являются защита прав и свобод человека и гражданина и контроль за управленческой деятельностью, прежде всего, органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, что отражает сущность расследований как одной из форм парламентского контроля.

3. Проведения парламентских расследований основывается на целом комплексе как общеправовых, так и частных принципов права, свойственных всей системе российского права, что позволяет рассматривать институт расследований законодательных органов власти как обособленный институт, но в тоже время базирующийся на основных началах российской правовой системы.

4. Ключевым элементом рассматриваемого института, от содержания которого зависит степень возможного вмешательства парламентариев в деятельности подконтрольных субъектов, является предмет парламентских расследований. Вопрос о предмете предполагает решение двух вопросов: определение круга отношений, которые могут стать предметом контроля (позитивное регулирование), а также установление тех отношений, которые не могут стать подвергаться расследованию (негативное регулирование). Рассмотрение соответствующих норм федерального и регионального законодательства позволяет констатировать, что предмет парламентских расследований достаточно сильно ограничен за счет невозможности расследования деятельности главы государства и высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, найден баланс между интересами органов исполнительной власти и органов законодательной власти.

5. Существование нескольких стадий проведения расследований предопределило наличие разнообразного круга участвующих в работе комиссий субъектов, наделенных определенными правами и обязанностями.

6. Законодательством о парламентских расследованиях установлены достаточно жесткие «барьеры» для возбуждения подобных расследований, которые необходимо скорректировать.

7. Полномочия комиссии по расследованию и ее членов, а также права и обязанности иных лиц, приглашенных для участия в работе комиссии достаточно полно регламентированы, что является гарантией возможности качественного проведения расследования.

### **Глава 3. Процедура проведения парламентских расследований**

Процедурные вопросы проведения парламентских расследований касаются порядка применения материально-правовых норм рассматриваемого института, процесса работы комиссии по расследованию. Четкость правового регулирования процедурных аспектов проведения парламентских расследований является одной из важнейших предпосылок эффективности института парламентских расследований. Необходимость всесторонней законодательной регламентации правил (механизма) проведения парламентского расследования не раз отмечалась исследователями, а также представителями органов государственной власти, в частности, участниками предметного интервьюирования на тему: «Конституционные варианты регламентации парламентского расследования в России» (24 специалиста Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ, 15 сотрудника Счетной палаты РФ и 10 сотрудника Аппарата Правительства Российской Федерации)<sup>1</sup>.

Рассмотрение процедурных аспектов проведения парламентских расследований предполагает исследование, прежде всего, содержания стадий проведения подобных расследований, оснований возбуждения, порядка, сроков их проведения, а также правовой регламентации финансового и материально-технического обеспечения деятельности комиссии по проведению расследования.

---

<sup>1</sup>См. Стенина В. К. Конституционно-правовой механизм осуществления парламентского контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10–11.

### 3.1. Основания возбуждения парламентских расследований

В федеральных и региональных законах в сфере правового регулирования института парламентских расследований не содержится единого понимания содержания термина «основания возбуждения расследования».

Так, в статье 6 ФЗ «О парламентском расследовании» указывается, что основаниями для возбуждения парламентского расследования являются «события, ставшие известными членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – члены Совета Федерации) или депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – депутаты Государственной Думы) и связанные с фактами и обстоятельствами, указанными в части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона»<sup>1</sup>, т.е. с предметом парламентского расследования. Часть 2 названной статьи закрепляет положение, согласно которому «основанием для возбуждения парламентского расследования является также предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина»<sup>2</sup>. Таким образом, ФЗ «О парламентском расследовании» употребляет термин «основания проведения расследований» для обозначения *перечня событий*, которые дают понять о совершении действий, являющихся предметом парламентских (депутатских) расследований (часть 1 статьи 6 ФЗ «О парламентском расследовании») или *источника сведений* о подобных действиях (часть 2 статьи 6 ФЗ «О парламентском расследовании»).

Многие региональные законы в рассматриваемой сфе-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

ре под основанием проведения расследований понимают события или факты, ставшие известными депутатам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и содержащие признаки предмета расследований (законы Костромской, Брянской областей). Законы Московской, Калининградской областей под основаниями понимают не сами события, а источник сведений о них. Например, часть 1 статьи 4 «Основания для проведения депутатских расследований» Закона Калининградской области закрепляет, что «депутатские расследования проводятся при наличии сведений о несоблюдении или неисполнении законов Калининградской области»<sup>1</sup>.

В Постановлении Ил Тумэна Республики Саха (Якутия) основаниями проведения расследования названы как источник сведений («обращения граждан, поступившие в Государственное Собрание или в адрес народных депутатов Республики Саха (Якутия) (далее - депутат), о совершенных и предполагаемых нарушениях законодательства Республики Саха (Якутия); информация уполномоченных органов о фактах неисполнения или ненадлежащего исполнения законодательства Республики Саха (Якутия), ставших известными в результате соответствующих проверок; сообщения в средствах массовой информации о совершенных и предполагаемых нарушениях законодательства Республики Саха (Якутия)»<sup>2</sup>, так и наступление определенного события (возникновение территориальных споров по изменению границ муниципальных образований Республики).

Иными словами, вышеназванные законы субъектов РФ под основаниями проведения парламентских расследова-

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

<sup>2</sup>О положении «О депутатском расследовании» : постановление Гос. Собр. (Ил Тумэн) Респ. Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-III.

ний понимают и перечень сведений, и источник информации о совершении определенных действий.

Представляется вполне оправданным ввести в российское законодательство о парламентских расследованиях, по аналогии с Уголовно-процессуальный кодексом Российской Федерации (далее – УПК РФ, УПК), термин «повод проведения парламентских расследований», который обозначал бы источник информации о событии, обстоятельства которого исследуются комиссией по проведению расследования. Термин «основания проведения расследования», на наш взгляд, также должен использоваться, но для обозначения требования достаточности сведений, указывающих на признаки совершения правонарушения или неэффективной работы подконтрольных субъектов.

### *3.2. Стадии проведения парламентских расследований*

«Контрольная деятельность осуществляется только в присущих ей специфических процессуально-правовых формах, строго регламентированных законом»<sup>1</sup>. Формой реализации непосредственного парламентского контроля, в том числе и парламентских расследований, является парламентская процедура.

Рассматриваемое понятие «еще не прочно вошло в российскую науку отчасти потому, что само парламентское право – новый институт, отчасти потому, что в науке конституционного права только предпринимаются шаги по выделению процессуальной части»<sup>2</sup>.

Категория «процедура» является достаточно устояв-

---

<sup>1</sup>Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности (теоретическо-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 12.

<sup>2</sup>Булаков О. Н., Рязанцев И. Н. Парламентское право и парламентские процедуры в Российской Федерации // «Черные дыры» в рос. законодательстве. 2004. № 2. С. 20.

шейся, однако «парламентские процедуры как таковые чрезвычайно мало исследованы в работах современных государствоведов»<sup>1</sup>. Вместе с тем, указанное понятие используется в комплексных работах по конституционному праву, парламентаризму для рассмотрения процессуальных аспектов деятельности парламента.

Чаще всего исследователи не предлагают определение данного явления, останавливаясь в лучшем случае на содержании института парламентских процедур, нормативному закреплению данных процедур, механизму реализации парламентских процедур<sup>2</sup> или исследуют данный вопрос в связи с законодательным процессом, регламентами работы парламента или его палат<sup>3</sup>.

Авторы учебного пособия «Парламентское право России» предлагают под парламентскими процедурами понимать «совокупность последовательных действий, регламентно установленных для реализации парламентом своих функций – законодательной, контрольной и др., выполнения отдельных конкретных полномочий»<sup>4</sup>. В целом, данное определение стоит признать удачным, однако его, на наш взгляд, стоит несколько уточнить. Под парламентской процедурой следует понимать совокупность последовательных действий, установленных специальными законами или регламентами парламента или его палат для реализации парламентом своих функций, поскольку, в частности, процедура проведения парламентских расследований в большинстве стран регулируется не регламентами палат, а специальными законами.

Обобщив имеющиеся определения и разработки, каса-

---

<sup>1</sup>Булаков О. Н. Современный парламент (теория, мировой опыт, российская практика) : учебник. М., 2005. С. 193.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Енгибарян Р. В. Указ. соч. С. 312.

<sup>4</sup>Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой, И. М. Степанова. С. 386.

ющиеся содержания такого явления как парламентские процедуры, можно предложить следующее определение. Парламентская процедура – это совокупность последовательных действий, установленных специальными законами или регламентами парламентов или его палат, определяющих, во-первых, «порядок, формы и методы организации и деятельности парламента»<sup>1</sup>, во-вторых, «порядок подтверждения полномочий парламентариев, открытие и закрытие парламента;... формы работы палат (дебаты, заседания палаты, комитетов)»<sup>2</sup> и, наконец, деятельность других органов власти, участвующих в проведении какой-либо парламентской процедуры.

Реализация парламентских процедур связана с нормативным закреплением определенных требований к их проведению. Нормативно-правовые акты в данном вопросе «устанавливают прежде всего необходимость обеспечения определенного кворума»<sup>3</sup>; указывают требования к числу проголосовавших «за» при определении результатов голосования; регламентируют формы проведения процедуры: открытые или закрытые, «регламенты парламентов и палат подробно регулируют и порядок определения повестки дня заседания, обсуждения вопросов и голосования»<sup>4</sup>.

В действительности, соблюдение подобных требований необходимо «для того, чтобы решения парламентов, его палат, их комитетов и комиссий могли быть признаны правомерными»<sup>5</sup>, к тому же соблюдение данных принципов способствует повышению эффективности процессуальной деятельности.

---

<sup>1</sup>Булаков О. Н. Современный парламент (теория, мировой опыт, российская практика) : учебник. М., 2005. С. 197.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Енгибарян Р. В. Указ. соч. С. 311.

<sup>4</sup>Там же. С. 312.

<sup>5</sup>Там же. С. 311.



Проведение исследования института парламентских расследований, таким образом, предполагает анализ требований к кворуму заседаний комиссии, к числу проголосовавших «за» при определении результатов голосования комиссии по различным вопросам, к форме проведения парламентских расследований, а также исследование порядка определения повестки дня заседания, обсуждения вопросов и голосования.

Процедуру проведения парламентских расследований составляют несколько взаимосвязанных между собой стадий. Под стадией можно понимать относительно самостоятельную часть процессуальной деятельности, необходимую для достижения общего результата. Таким образом, термин стадия используется «при рассмотрении пространственно-временных характеристик процесса»<sup>1</sup>.

«Каждая стадия прежде всего характеризуется специфической непосредственной целью, которую можно считать ступенью в достижении общей цели процессуальных действий. На каждой стадии специфичны состав субъектов правоотношений, собираемая и используемая информация, составляемые документы, принимаемые решения (промежуточные, окончательные), совершаются различные действия»<sup>2</sup>.

Представляется целесообразным выделить стадию принятия решения о возбуждении парламентского расследования, которая включает в себя подстадию инициирования проведения расследования, подстадию принятия (непринятия) решения о проведении расследования, а также подстадию формирования комиссии; стадию, связанную с организацией и проведением собственно парламентского расследования; стадию принятия ре-

<sup>1</sup>Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 125

<sup>2</sup>Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. М., 2006. С. 586.

шения по результатам проведения парламентского расследования; стадию реагирования на результаты проведенного расследования.

### *3.2.1. Принятие решения о возбуждении парламентского расследования*

Целью данной стадии является выявление необходимости проведения контрольных мероприятий. Данная стадия является во многом определяющей, что обусловлено тем, что именно на этой стадии решается вопрос о том, будет ли проведено парламентское расследование, будет ли подвергнуто проверке то или иное действие представителей исполнительной власти или нет. На наш взгляд, изучение законодательства о парламентских расследованиях относительно данной стадии позволит дать ответ на вопрос о доступности и, следовательно, эффективности парламентского контроля в России в целом.

При анализе положений ФЗ «О парламентском расследовании» выявлены следующие правила инициирования парламентских расследований.

Во-первых, согласно данному закону, инициировать расследование можно только коллегиально – группой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Во-вторых, данной группой должно быть подготовлено письменное обращение на имя председателя соответствующей палаты Федерального Собрания о возбуждении парламентского расследования. В данном обращении «должны быть изложены факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обоснованы необходимость и возможность его проведения в соответствии с ФЗ «О парламентском расследовании»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ.

Таким образом, для внесения инициативы проведения парламентского расследования необходимо выполнить следующие условия: набрать определенную группы инициаторов, направить письменное обращение председателю соответствующей палаты, указав в данном обращении на наличие оснований возбуждения парламентского расследования.

Одним из пробелом законодательного регулирования в данном вопросе является, по нашему мнению, отсутствие в ФЗ «О парламентском расследовании» положений, указывающих, каким образом должно быть подано предложение Уполномоченного по правам человека о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, поскольку данное должностное лицо, фактически, обладает правом инициировать парламентские расследования.

Частью 4 статьи 9 ФЗ «О парламентском расследовании» устанавливаются определенные запреты на проведение расследований. «Инициатива возбуждения парламентского расследования не может быть выдвинута и 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»<sup>1</sup>. Данное положение содержится в статье, посвященной порядку формирования парламентской комиссии по расследованию, однако содержание рассматриваемой нормы непосредственно касается инициативы проведения расследования, поэтому было бы более логичным содержание указанной части перенести в статью, посвященную инициированию расследования, т.е. в статью 7 ФЗ «О парламентском расследовании».

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

Указанное ограничение было внесено в законопроект во втором чтении в связи с тем, что «депутаты попытались исключить возможность популистских шагов в деятельности комиссии»<sup>1</sup>. По нашему мнению, подобный запрет, конечно, приводит к достижению вышеназванной цели, однако тот вред, который он может нанести, неизмеримо больше по сравнению с достижением цели предупреждению популизма. Сбой в работе государственного механизма, который может стать предметом парламентского расследования, может произойти в любое время, вне зависимости от близости выборов Президента Российской Федерации или депутатов Государственной Думы, поэтому ограничивать деятельность парламента по созданию комиссий по расследованию по данному основанию не представляется целесообразным. Другим аргументом в данном вопросе можно назвать то, что решение о создании комиссии принимается не только Государственной Думой, но и Советом Федерации, кроме того, комиссия будет действовать на паритетных началах, что во многом позволит не допустить откровенно популистских шагов депутатов Государственной Думы.

Выдвижение инициативы проведения расследований является необходимой стадией возбуждения подобных расследований и на региональном уровне. Инициирование расследований в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта федерации возможно, как и на федеральном уровне, только коллегиально (исключение составляют Закон Костромской области, закрепляющий указанное право и за одним депутатом). В части 1 статьи 3 Постановления Ил Тумэна Республики Саха (Якутия), хотя и указано, что «право иници-

---

<sup>1</sup>Земскова Е. Из депутатов – в детективы. Ко второму чтению закон «О парламентском расследовании» стал более либеральным [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana.ru/stories/05/01/11/3587/266014.html>.

ровать депутатское расследование в Государственном Собрании принадлежит депутату или группе депутатов»<sup>1</sup>, однако часть 2 указанной статьи закрепляется правило, согласно которому инициатива оформляется письменным обращением, подписанным «группой депутатов в количестве не менее одной пятой от числа избранных депутатов или поддержанное решением постоянного комитета Государственного Собрания»<sup>2</sup>. Таким образом, в данном случае один депутат фактически не может инициировать расследование.

Процедура выдвижения инициативы проведения парламентских расследований в различных субъектах имеет определенные особенности. В частности, согласно части 2 статьи 5 Закона Калининградской области, «для внесения инициативы депутатского расследования на имя председателя областной Думы либо замещающего его лица направляется письменное обращение, подписанное депутатами областной Думы, численностью не менее пяти человек или выписка из протокола заседания постоянного комитета областной Думы, на котором принято решение о проведении депутатского расследования»<sup>3</sup>. В части 3 данного закона указано, что «обращение с инициативой депутатского расследования должно содержать: краткое описание фактов или событий, подлежащих расследованию; указание на источник, огласивший факты, подлежащие расследованию, кроме случаев очевидных событий; обоснование общественной значимости фактов и событий, подлежащих расследованию»<sup>4</sup>.

На наш взгляд, формулировка части 3 статьи 5 Зако-

---

<sup>1</sup>О положении «О депутатском расследовании»: постановление Гос. Собр. (Ил Тумэн) Респ. Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-III.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области: закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

<sup>4</sup>Там же.

на Калининградской области нуждается в корректировке, что обусловлено ее неточностью. В соответствии с частью 2 статьи 5 на имя председателя Думы может быть направлено либо письменное обращение, либо выписка из заседания постоянного комитета, однако в части 3 указывается на требования к содержанию только письменного обращения. Как следствие, необходимо изложить часть 3 статьи 5 рассматриваемого Закона в следующей редакции: «обращение с инициативой депутатского расследования или выписка из протокола заседания постоянного комитета областной Думы должны содержать: краткое описание фактов или событий, подлежащих расследованию; указание на источник, огласивший факты, подлежащие расследованию, кроме случаев очевидных событий; обоснование общественной значимости фактов и событий, подлежащих расследованию»<sup>1</sup>.

Нормы законов Костромской и Иркутской областей, Постановления Ил Тумэна Республики Саха (Якутия) и других нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере, также предусматривают участие на данной стадии председателя законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В Законе Московской области предусмотрена несколько иная процедура инициирования парламентских расследований. В соответствии с частью 2 статьи 5 указанного Закона «группа депутатов Думы численностью не менее пяти человек вправе внести на рассмотрение Думы проект постановления Думы о проведении депутатского расследования, в котором указываются предмет данного депутатского расследования; персональный состав Комиссии; число работников аппарата Думы, обеспечивающих деятельность Комиссии; срок проведения депутатского

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

расследования; иные положения, необходимые для проведения депутатского расследования»<sup>1</sup>. Кроме того, часть 3 данной статьи закрепляет, что «к проекту постановления Думы прилагается пояснительная записка с изложением оснований проведения депутатского расследования, разъяснением общественной значимости предмета депутатского расследования, указанием источника получения информации, обоснованием необходимого обеспечения деятельности Комиссии»<sup>2</sup>. Аналогичное содержание имеет и Закон Брянской области.

Думается, что указанные положения нуждаются в уточнении. Например, инициаторы расследования не должны определять персональный состав комиссии, поскольку данное решение должно быть принято на заседании Думы с участием всех депутатов.

Представляется оправданным в целом перенять практику Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Костромской областей, Республики Саха (Якутия) в части порядка выдвижения инициативы проведения парламентских расследований, так как именно председатель законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации координирует работу данного органа и руководит его заседанием, что позволяет ему вносить предложение на обсуждение и голосование.

Ряд региональных законов (Брянской области, Кабардино-Балкарской Республики, Корякского автономного округа) в рассматриваемой сфере устанавливает ограничения на выдвижение инициативы в связи с близостью выборов в законодательный орган субъекта и окончания полномочий высшего исполнительного органа

---

<sup>1</sup>О депутатском расследовании : закон Моск. обл. от 4 нояб. 2004 г. № 136/2004-ОЗ.

<sup>2</sup>Там же.

субъекта. На наш взгляд, данное ограничение, подобно запрету на проведении парламентских расследований Федеральным Собранием, не является позитивным.

Прохождение подстатии принятия (непринятия) решения о проведении парламентского расследования в Федеральном Собрании РФ и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации несколько отличаются, что обусловлено двухпалатностью российского парламента и, за некоторым исключением, однопалатностью последних.

Согласно статьи 8 «Порядок принятия решения о возбуждении парламентского расследования» ФЗ «О парламентском расследовании», вопрос о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования или предложения о создании комиссии рассматривается на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, а о поддержке предложения о создании комиссии – на заседании Государственной Думы не позднее чем через 15 дней со дня поступления письменного обращения<sup>1</sup>. Данное время необходимо для подготовки комплекта документов по данному вопросу для депутатов, а также для их ознакомления с данными материалами.

Если палата Федерального Собрания РФ принимает постановление о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе соответствующей части комиссии, то «она должна незамедлительно направить данное постановление в другую палату Федерального Собрания РФ, которая в течение 15 дней со дня принятия указанного постановления рассматривает вопрос о возбуждении парламентского расследования и о составе соответствующей части комиссии»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.



Как видно из вышепротитированного положения закона, уже на стадии принятия решения о возбуждении парламентского расследования должна быть сформирована сама комиссия. Внесение в текст закона данного положения вполне целесообразно, поскольку это позволит, с одной стороны, оперативно создать комиссию, с другой стороны, депутатские фракции Государственной Думы, равно как и Совет Федерации, в течение 15 дней, которые даны им на предварительное рассмотрение инициативы или рассмотрение вопроса о возбуждении парламентского расследования, уже смогут определиться со своими кандидатурами членов комиссии.

Кроме того, «решение о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе комиссии, о возбуждении парламентского расследования и о составе комиссии оформляются постановлениями палат Федерального Собрания Российской Федерации и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы соответственно»<sup>1</sup>.

Парламентское расследование не проводится, если одна из палат российского парламента не приняла решение о возбуждении парламентского расследования, инициатива возбуждения которого была поддержана другой палатой Федерального Собрания. Данное положение закона отражает принцип создания парламентской комиссии по расследованию только на паритетных началах.

Основаниями для отказа в поддержке инициативной группе в проведении расследования могут стать различные причины. Так, депутаты из фракции КПРФ, «Родина», «Народная воля – СЕПР» предложили провести расследо-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

вания событий, произошедших в сентябре 2006 года в Карельском городе Кондопога. Для оценки ситуации на место событий была направлена рабочая комиссия. По итогам ее работы глава комиссии В. Пехтин заявил, что поскольку «конфликт уже исчерпан»<sup>1</sup>, проведение расследования парламента приведет лишь к дублированию действий органов предварительного следствия, поскольку «завершается разбирательство по уголовным делам, возбужденным в связи с массовыми беспорядками, произошедшими в Кондопоге. Возможно, предположил он, в дальнейшем, если будет установлено, что не все виновные понесли заслуженные наказания или должностные лица, повинные в беспорядках не были уволены с работы, парламентский корпус вернется к вопросу о проведении парламентского расследования»<sup>2</sup>.

Вышеописанную модель создания комиссии по расследованию можно назвать «идеальной», поскольку в связи с некоторыми процессуальными моментами, комиссия по расследованию может и не быть сформирована в срок, предусмотренный ФЗ «О парламентском расследовании». Речь идет, прежде всего, о том, что инициатива возбуждения парламентского расследования, постановление Государственной Думы о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (о поддержке предложения о создании комиссии) и о составе соответствующей части комиссии внесены в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в период между сессиями Совета Федерации, а равно в связи с тем, что инициатива возбуждения парламентского расследования,

---

<sup>1</sup>Вице-спикер Госдумы «единоросс» Пехтин считает парламентское расследование событий в Кондопоге «показушным» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zaks.ru/f0/ru/archive/view.shtml?i=24429&p=0>

<sup>2</sup>Госдума отказалась проводить расследование событий в Кондопоге [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vesti.ru/news.html?id=101447&tid=38810>

предложение о создании комиссии, постановление Совета Федерации о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования и о составе соответствующей части комиссии внесены в Государственную Думу в период между сессиями Государственной Думы или в предоставленное для работы депутатов Государственной Думы с избирателями время. Законодатель решил данные процессуальные проблемы путем внесения нормы, содержащейся в части 3 статьи 8 ФЗ «О парламентском расследовании», согласно которой данные «действия подлежат совершению в течение семи дней со дня начала очередной сессии или после дня окончания работы депутатов Государственной Думы с избирателями»<sup>1</sup>.

Согласно нормам всех региональных законов о парламентских расследованиях решение по вопросу о необходимости поддержки инициативы проведения расследования принимается на заседании законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, некоторые вопросы, связанные с принятием данного решения регламентируются указанными законами различно. Так, согласно нормам статьи 5 Закона Калининградской области «председатель областной Думы либо замещающее его лицо обязан на текущем или ближайшем заседании областной Думы поставить на голосование вопрос о необходимости проведения депутатского расследования. О проведении депутатского расследования областная Дума принимает постановление в порядке, установленном действующим законодательством. Информация о принятом областной Думой постановлении о проведении депутатского расследования, а также о мотивах его принятия незамедлительно направляется главе ад-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

министрации (губернатору) Калининградской области»<sup>1</sup>. Закон Московской области закрепляет, что проект Постановления Думы о проведении депутатского расследования готовится инициативной группой. В случае поддержки данной инициативы оно принимается большинством голосов от установленного числа депутатов Думы. Закон Иркутской области, в свою очередь, закрепляет, что <sup>2</sup>«вопрос о поддержке требования депутатов Законодательного собрания о проведении депутатской проверки рассматривается на ближайшем заседании сессии Законодательного собрания»<sup>3</sup> (часть 1 статьи 7 указанного закона).

Как представляется, во всех региональных законах, регламентирующих процедуру проведения парламентских расследований, должны содержаться положения, закрепляющие, что, во-первых, вопрос о рассмотрении инициативы о проведении парламентского расследования рассматривается на ближайшем заседании регионального парламента и, во-вторых, предложение о рассмотрении данного вопроса должно быть поставлено на голосование Председателем законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или лицом, его замещающим.

Порядок формирования комиссии по расследованию представляет особый интерес, поскольку от тех, кто станет членами комиссии, зависит во многом, по нашему мнению, и объективность проводимого расследования.

Правила и порядок формирования комиссии по расследованию Федерального Собрания Российской Федерации регламентированы статьей 9 ФЗ «О парламентском рас-

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

<sup>2</sup>О депутатском расследовании : закон Моск. обл. от 4 нояб. 2004 г. № 136/2004-ОЗ.

<sup>3</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

следовании», Регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, а законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – соответствующими нормами законов субъектов Российской Федерации о парламентских расследованиях.

В ФЗ «О парламентском расследовании» закреплён ряд правил формирования комиссии по расследованию российского парламента.

Первое правило касается статуса комиссии по расследованию. Комиссии по расследованию, создаваемые на федеральном (как, впрочем, и на региональном) уровне являются временными, что отражает специфику тех функций, которые выполняют данные комиссии. «Комиссия формируется на время проведения парламентского расследования и после его завершения распускается»<sup>1</sup>.

Второе требование, которое отражает совместный характер создаваемых комиссий, заключается в том, что «палаты Федерального Собрания Российской Федерации на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы»<sup>2</sup> (часть 1 статьи 9 ФЗ «О парламентском расследовании»).

Третье правило касается требований, предъявляемых к членам комиссии. Данный аспект был подробно рассмотрен в Главе 2 настоящей работы.

Отметим, что в ФЗ «О парламентском расследовании» не получил правового закрепления вопрос о возможной численности комиссии по расследованию. В связи с этим возникает несколько проблем.

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Гос. Думы Федер. Собр. РФ от 22 янв. 1998 г. N 2134-П ГД // Собр. законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

В частности, анализ положений статьи 8 указанного федерального закона позволяет сделать вывод о том, что уже на стадии возбуждения парламентского расследования соответствующая палата Федерального Собрания Российской Федерации должна принять решение о тех ее представителях, которые должны войти в состав комиссии, т.е. решить вопрос о составе соответствующей части комиссии. Однако как определить, какое количество членов комиссии должно быть избрано, если неизвестно, каким будет численный состав создаваемой комиссии? В решении данной проблемы палаты могли бы ориентироваться на те количественные показатели состава комиссии, предложенными Регламентом как Государственной Думы, так и Совета Федерации. Однако, по причине большой разницы в количестве членов палат Федерального Собрания Российской Федерации, ориентация на регламенты палат не будет способствовать достижению поставленной цели определения численного состава совместной комиссии. В Регламенте Государственной Думы вообще не указывается на границы количественного состава комиссии, хотя устанавливает их для комитетов («численный состав каждого комитета ... не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты» (часть 1 статьи 21 Регламента Государственной Думы). В свою очередь, Регламент Совета Федерации предусматривает, что «в состав комиссии палаты [должны входить] не менее 15 членов Совета Федерации»<sup>1</sup> (часть 2 статьи 28 Регламента Совета Федерации).

Данный вопрос можно было бы решить установлением достаточно широких границ предельной и минимальной общего числа членов комиссии, вместе с тем, указанная

---

<sup>1</sup>О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Гос. Думы Федер. Собр. РФ от 22 янв. 1998 г. N 2134-II ГД // Собр. законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

выше проблема (определение одной из палат Федерального Собрания численности своей части комиссии) также не получит своего решения.

Своеобразным ориентиром в определении численности комиссии по расследованию от Государственной Думы можно считать количество депутатских фракций в соответствующем созыве Государственной Думы, поскольку необходимо соблюдать равное представительство всех депутатских объединений, что прямо предусмотрено частью 2 статьи 9 ФЗ «О парламентском расследовании». Следовательно, количество членов комиссии от нижней палаты Федерального Собрания Российской Федерации должно быть кратко числу зарегистрированных депутатских объединений. Представляется целесообразным установить численность комиссии в диапазоне 15-25 человек. Введение подобной системы определения численного состава парламентской комиссии по расследованию позволит обеим палатам парламента уже в момент инициирования расследования вычислить то количество представителей, которое она должна направить для работы в комиссию при положительном решении о ее создании, так как количество депутатских объединений известно в момент инициирования расследования, а наличие диапазона количественного состава предполагаемой комиссии дает возможность четко определить численность будущей комиссии.

Следующее требование относится к правилам распределения мест в комиссии. Норма статьи 9 ФЗ «О парламентском расследовании» устанавливает, что «в состав комиссии от Государственной Думы должно входить равное число представителей всех депутатских объединений Государственной Думы. Отказ депутатского объединения от направления своих представителей в состав ко-

миссии не является препятствием для ее создания.<sup>1</sup> В случае отказа какого-либо депутатского объединения Государственной Думы от направления своих представителей в состав комиссии вакантные места членов комиссии могут быть замещены по согласованию между депутатскими объединениями, направившими своих представителей в состав комиссии, представителями этих депутатских объединений»<sup>2</sup>.

В ФЗ «О парламентском расследовании» не урегулирована процедура назначения членов комиссии по расследования от Совета Федерации. Ответ на данный вопрос содержат нормы статьи 76.3. Регламента Совета Федерации «Предварительное рассмотрение вопроса о составе парламентской комиссии от Совета Федерации», согласно которым «кандидатуры в состав парламентской комиссии от Совета Федерации предлагаются комитетами и комиссиями Совета Федерации. Ответственный комитет (комиссия) Совета Федерации обобщает предложения комитетов и комиссий палаты, формирует с учетом требований статьи 10 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» состав парламентской комиссии от Совета Федерации и предлагает кандидатуру на должность ее сопредседателя. Число членов Совета Федерации, входящих в состав парламентской комиссии от Совета Федерации, должно быть равным числу депутатов Государственной Думы, входящих в состав парламентской комиссии от Государственной Думы»<sup>3</sup>. Кроме того, решение Совета Федерации по

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федер. Собр. РФ от 30 янв. 2002 г. N 33-СФ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

<sup>3</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.



вопросу о составе комиссии парламентской комиссии от Совета Федерации, согласно части 2 статьи 76.4 указанного Регламента, «считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации. Оно оформляется постановлением Совета Федерации, которое незамедлительно направляется в Государственную Думу»<sup>1</sup>.

Для более оперативной и эффективной работы комиссии по расследованию ФЗ «О парламентском расследовании» предусматривает избрание сопредседателей, секретаря комиссии, а также создание аппарата комиссии.

Анализируемый федеральный закон достаточно необычно решает вопрос о главе комиссии. В данном случае законодатель руководствовался принципом паритетности участия Государственной Думы и Совета Федерации – комиссия по расследованию будет возглавляется не одним человеком (председателем), а двумя сопредседателями от каждой палаты российского парламента, «обладающими равными правами»<sup>2</sup> (часть 2 статьи 12 ФЗ «О парламентском расследовании»), что представляется вполне логичным.

Каждая палата Федерального собрания избирает сопредседателя комиссии уже после того, как инициатива возбуждения парламентского расследования (поддержки предложения о создании комиссии) была поддержана, и было принято решение о возбуждении парламентского расследования соответствующей палатой. При решении вопроса о том, какое количество членов палаты российского парламента должно проголосовать за кандидатуру сопредседателя стоит руководствоваться нормой части 4 статьи 8 ФЗ «О парламентском расследовании», согласно которой решение о составе комиссии «оформля-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

ются постановлениями палат Федерального Собрания Российской Федерации и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы соответственно»<sup>1</sup>.

Кандидатуру сопредседателя комиссии от Совета Федерации предлагает ответственный комитет (комиссия) Совета Федерации. Вместе с тем, ни положения ФЗ «О парламентском расследовании», ни Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ не разрешают вопрос, о том, по чьему представлению избирается сопредседатель комиссии от Государственной Думы. На наш взгляд, предлагать кандидатуру сопредседателя комиссии по расследования от Государственной Думы должен Председатель палаты, что необходимо закрепить либо в ФЗ «О парламентском расследовании», либо в регламенте нижней палаты российского парламента.

В отличие от сопредседателей комиссии, избираемых на заседании палат российского парламента, «секретарь комиссии избирается на первом заседании комиссии из числа ее членов»<sup>2</sup>, что обусловлено отсутствием необходимости в двух секретарях, а также его функциями, лежащими в сфере организационного обеспечения деятельности комиссии и руководства аппаратом комиссии.

Возникает закономерный вопрос: насколько секретарь комиссии подчинен сопредседателям, а также насколько все остальные члены комиссии подчинены сопредседателям комиссии и ее секретарю, а если подчинены, то все ли члены комиссии подчинены двум сопредседателям или каждая часть своему.

Решение данных вопросов осложняется тем, что нормы

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

ФЗ «О парламентском расследовании» прямого ответа на них не содержат. Вместе с тем, в соответствии со статьей 12 рассматриваемого закона сопредседатели комиссии, в частности, распределяют обязанности между членами комиссии, в том числе и секретарем комиссии. Наличие подобного права у сопредседателей комиссии должно сочетаться с обязанностью членов комиссии выполнять именно те поручения, которые им дали сопредседатели. Согласно п. 2 той же статьи «сопредседатели комиссии обладают равными правами»<sup>1</sup>, что свидетельствует о том, что каждому сопредседателю подчинятся каждый член комиссии. Таким образом, думается, что члены комиссии, включая секретаря комиссии, подчинены сопредседателям комиссии в равной мере. Как следствие, представляется оправданным включить прямое указание на обязанность членов комиссии выполнять поручения сопредседателей (сопредседателя) комиссии по расследованию, как это, в частности, зафиксировано в большинстве региональных законов о парламентских расследований.

Порядок прекращения полномочий члена и замещения вакантных мест в комиссии по расследованию в ФЗ «О парламентском расследовании» также получил регламентацию.

Указанный закон закрепил, что решение о прекращении полномочий членов комиссии по расследованию «оформляется постановлением соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup> (часть 4 статьи 11 ФЗ «О парламентском расследовании»).

Что касается порядка замещения вакантных мест в комиссии, согласно, части 5 статьи 11 ФЗ «О парламентском расследовании», освободившееся вакантное место, в по-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

добных случаях, «замещается другим представителем соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и регламентом палаты»<sup>1</sup>.

Если обратиться к соответствующим нормам ФЗ «О парламентском расследовании», Регламента Государственной Думы и Регламента Совета Федерации, то можно выделить ряд особенностей процедуры замещения вакантных мест в парламентской комиссии по расследованию от Государственной Думы и Совета Федерации.

Относительно членов комиссии по расследованию от Государственной Думы можно отметить, что как и в процессе формирования комиссии по расследованию, так и при решении вопроса о занятии вакантного места в комиссии в их отношении, действует принцип равного представительства всех депутатских объединений.

В отличие от Регламента нижней палаты российского парламента, Регламент Совета Федерации, утвержденный Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 24 марта 2006 г. № 85-СФ<sup>2</sup>, содержит главу 7.1 «Порядок участия Совета Федерации в парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». В частности, нормы данной главы закрепляют порядок замещения вакантных мест в комиссии по расследованию от Совета Федерации (часть 2 статьи 76.5. Регламента Совета Федерации). Большое значение в решении данного вопроса имеет предложение ответственного комитета. Ответственный комитет является комитет, определяемый Председателем Совета Федерации из числа комитетов (комиссий) палаты, который «на основании предложе-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

ний комитетов и комиссий Совета Федерации готовит заключение по вопросам о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования группы членов Совета Федерации численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации; о возбуждении парламентского расследования на основании постановления Государственной Думы о поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования, а равно на основании постановления Государственной Думы о поддержке предложения Уполномоченного по правам человека о создании парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина; о составе парламентской комиссии от Совета Федерации, формируемой на паритетных началах с Государственной Думой, и об избрании ее сопредседателя, а также проект постановления Совета Федерации по данным вопроса»<sup>1</sup>.

Согласно статье 76.5 Регламента Совета Федерации, «решение о замещении вакантного места принимается Советом Федерации по предложению комитета (комиссии) палаты, ответственного за формирование парламентской комиссии от Совета Федерации, большинством голосов членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации»<sup>2</sup>.

Наконец, порядок формирования комиссий по расследованию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации также достаточно подробно регламентирован региональным законодательством.

Как уже было отмечено выше, цели проведения парламентских расследований предопределили статус комиссий по расследованию как временных образований. Дан-

---

<sup>1</sup>О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

ный принцип нашел отражение и в статусе комиссий по расследованию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однопалатность большинства региональных парламентов в России и отсутствие законов о парламентских расследованиях в тех субъектах Российской Федерации, где законодательные органы власти субъекта федерации состоят из двух палат, обусловили отсутствие на региональном уровне феномена «совместная комиссия по расследованию». Как следствие, совместный характер подобных комиссий, создаваемых Федеральным Собранием Российской Федерации, является особенностью порядка формирования комиссий по расследованиям на федеральном уровне.

В отличие от ФЗ «О парламентском расследовании», региональное законодательство, регулирующее общественные отношения в сфере проведения парламентских расследований, уделяет большее внимание регламентации численного состава подобных комиссий. Вместе с тем, единообразия подходов при решении данного вопроса в указанном законодательстве отсутствует.

Законодатели одних регионов пошли по пути установления минимальной и максимальной численности комиссии (например, Брянская, Калининградская, Костромская, Московская, Нижегородская области, Республика Саха (Якутия)). Так, в Калининградской и Костромской области численность комиссии не может быть менее пяти и более одиннадцати депутатов, в Московской и Брянской – не менее пяти и более девяти человек, в Нижегородской – не менее пяти и более семи депутатов, в Республике Саха (Якутия) – не менее пяти и не более пятнадцати.

Другие – предоставили принятие решения о численном составе каждой конкретной комиссии законодательному

органу субъекта Российской Федерации и установили корреляцию между численностью комиссии и количеством депутатских объединений, представленных в соответствующем составе представительных органов региона (Иркутская область и Корякский автономный округ). Представляется, что любой из изложенных подходов вполне может быть использован, поскольку в данном случае более важным является порядок распределения мест в комиссии.

Особенностью Закона Иркутской области является закрепление нормы, согласно которой «по решению Законодательного собрания в состав комиссии могут входить депутаты, не являющиеся членами депутатских фракций и групп Законодательного собрания»<sup>1</sup>. Стоит, на наш взгляд, признать установление нормы достаточно удачным, поскольку независимым депутатам также должно быть предоставлено право участвовать в работе комиссии по расследованию. Как следствие, можно было бы рекомендовать при разработке или доработке норм региональных законов в части регламентации порядка распределения мест в комиссии по расследованию учитывать положения статьи 8 Закона Иркутской области.

Нельзя признать позитивным положение статьи пункта 3 статьи 10 Закона Кабардино-Балкарской Республики, предусматривающей, что «депутаты Парламента, входящие в число инициаторов парламентского расследования, могут войти в состав комиссии в количестве, не превышающем одной трети от всего состава комиссии»<sup>2</sup>. На наш взгляд, указанное правило необоснованно ущемляет права инициаторов проведения парламентского расследования.

---

<sup>1</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании : закон Кабардино-Балкарской Республики от 20 июня 2008 г. № 31-РЗ.

Не совсем логичным видится положение части 2 статьи 9 Закона Карачаево-Черкесской Республики, закрепляющее, что «в состав комиссии должно входить равное число представителей всех депутатских фракций в Народном Собрании (Парламенте) Карачаево-Черкесской Республики и постоянных комитетов»<sup>1</sup>. Из текста указанного закона невозможно выявить причину, обуславливающую необходимость включения в состав комиссии по расследованию представителей всех постоянных комитетов. Основным принципом в работе комиссии по расследованию является равное представительство всех депутатских объединений, который не коррелируется с представительством постоянных комитетов.

В отличие от ФЗ «О парламентском расследовании» региональные законы предусматривают, что руководство комиссией по расследованию будет осуществляться председателем комиссии, что связано с уже не раз упомянутой, по большей частью, однопалатностью российских региональных парламентов. Помимо председателя в комиссии предусматривается должность секретаря и, кроме того, заместителя (заместителей) председателя комиссии (в ФЗ «О парламентском расследовании» подобная должность не предусмотрена).

Можно говорить о применении двух способов замещения должности председателя комиссии: непосредственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации при формировании комиссии, т.е. аналогично избранию сопредседателей комиссии по расследованию российского парламента (например, в Калининградской области, Республике Саха (Якутия)) или избрание председателя ко-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкес. Респ. от 8 дек. 2006 г. № 100-РЗ.



миссии на первом заседании комиссии (подобная процедура предусмотрена, в частности, в Московской и Иркутской областях).

Что касается должности заместителя (заместителей) председателя, то она создается, по большей части, для исполнения полномочий председателя комиссии в связи с временным отсутствием последнего. Отметим, что единообразного решения о необходимом числе заместителей председателя в рассматриваемых региональных законах не найдено. В Московской, Брянской областях, Якутии он может быть только один, в Калининградской области – несколько, а, к примеру, Закон Иркутской области вообще не предусматривают должность заместителя председателя комиссии. Представляется необходимым предусмотреть во всех региональных законах, где должность заместителя председателя комиссии не предусмотрена, необходимость избрания заместителя председателя, поскольку по различным причинам председатель может отсутствовать на заседании комиссии. С другой стороны, наличие нескольких заместителей, думается, не столь оправданно с точки зрения распределения полномочий между ними и небольшой численности самой комиссии.

Отметим, что согласно большинству региональных законов в рассматриваемой сфере секретарь комиссии избирается на первом заседании комиссии из числа членов комиссии большинством от числа членов комиссии.

В отличие от ФЗ «О парламентском расследовании», в законах субъектов Российской Федерации, регламентирующих процедуру проведения парламентских расследований, вопрос о подчиненности членов комиссии по расследованию председателю комиссии и решениям комиссии в целом получил более определенный ответ. Так, в соответствии с нормой статьи 14 Закона Калининградской области, члены комиссии обязаны исполнять пору-

чения ее председателя (временно исполняющего обязанности председателя) или комиссии в целом; в статье 14 Закона Московской области закреплено, что член комиссии, специалист-эксперт, привлеченный к работе Комиссии, работник аппарата Думы, обеспечивающий деятельность Комиссии, обязаны, в том числе, исполнять поручения Комиссии, председателя, (заместителя председателя) Комиссии; статья 16 Закона Иркутской области закрепляет, что члены комиссии обязаны выполнять поручения комиссии. На наш взгляд, рассматриваемые положения в Законе Иркутской области нуждаются в некотором уточнении, поскольку в его тексте прямо не зафиксирована обязанность членов комиссии выполнять поручения председателя комиссии.

Члены комиссии по расследованию законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, подобно членам комиссии по расследованию российского парламента, прямо не подчинены секретарям комиссии, что также обусловлено функциями, которые последние выполняют.

Не во всех законах субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере уделено достаточное внимание регламентации порядка прекращения полномочий и замещения вакантных должностей комиссии. К примеру, законы Костромской, Московской и Калининградской областей не регулируют данные вопросы, что является пробелом правового регулирования, нуждающимся, на наш взгляд, в устранении. В тех регионах, в законодательстве которых уделено внимание регламентации данного вопроса, порядок прекращения полномочий во многом одинаков.

Так, решение о прекращении полномочий оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской

Федерации, а вакантное место члена комиссии «замещается другим представителем от той же депутатской фракции или группы»<sup>1</sup> (Закон Иркутской области), или «представителем той же фракции (объединения) Брянской областной Думы или по согласованию между депутатскими (фракциями) объединениями»<sup>2</sup> или «другим представителем в порядке, установленном настоящим Законом и Регламентом Думы»<sup>3</sup> (т.е. с учетом равного представительства всех депутатских объединений (Закон Корякского автономного округа). Нормы аналогичного содержания представляется необходимым внести и в соответствующие законы других регионов.

### *3.2.2. Организация и проведение собственно парламентского расследования*

Данная стадия является основной стадией проведения парламентских расследований и представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление всех обстоятельств расследуемых событий и их анализ.

Для достижения указанных целей комиссии по расследованиям могут использовать в своей работе различные организационно-правовые формы.

В частности, ФЗ «О парламентском расследовании» предусматривает следующие формы работы комиссии по расследованию: заседания комиссии, заседания рабочих групп в связи с выездом рабочей группы на место расследуемого комиссией события.

---

<sup>1</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз.

<sup>2</sup>О депутатском расследовании : закон Брянской обл. от 6 нояб. 2007 № 147-З.

<sup>3</sup>О депутатском расследовании Думы Корякского автономного округа : закон Коряк. авт. окр. от 29 мая 2006 г. № 172-ОЗ.

Правовому регулированию порядка проведения заседаний комиссии по расследованию ФЗ «О парламентском расследовании» уделяет большое внимание, поскольку данная форма работы комиссии является основной. Федеральный законодатель закрепил требования к кворуму заседаний, форме его проведения, возможности участия в заседании комиссии третьих лиц, а также сроку проведения первого заседания комиссии.

В части 1 статьи 16 ФЗ «О парламентском расследовании» установлено, что <sup>1</sup>«заседания комиссии считаются правомочными, если на них присутствует две трети от общего числа членов комиссии»<sup>2</sup>. Анализ Регламентов Государственной Думы и Совета Федерации позволяет сделать вывод о том, что в данном случае установлены более высокие требования к кворуму заседаний комиссии по расследованию, чем для «обычных» заседаний комитетов и комиссий Государственной Думы или Совета Федерации. Так, согласно части 1 статьи 24 Регламента Государственной Думы заседание комитетов и комиссий Государственной Думы «правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов комитета»<sup>3</sup>, это же требование содержится и в части 4 статьи 32 Регламента Совета Федерации. Можно предположить, что установление столь высокого требования к кворуму связано с временным характером работы комиссии по расследованию и особой важностью предмета парламентского расследования.

Что касается формы проведения заседания комиссии по расследованию, то согласно части 2 статьи 16 ФЗ «О

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>3</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

парламентском расследовании» «заседания комиссии, как правило, открытые»<sup>1</sup>. И только в тех случаях, когда «проведение открытого заседания может привести к разглашению государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны, комиссия принимает решение о проведении закрытого заседания, если за это проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании»<sup>2</sup>.

В первоначальном варианте законопроекта предполагалось, что заседания комиссии будут проводиться, как правило, в закрытом режиме (см. часть 2 статьи 15 законопроекта ФЗ «О парламентском расследовании» в первоначальной редакции<sup>3</sup>). Большинство депутатов, что представляется правильным, с этим не согласились, поскольку это, по их мнению, нарушало принцип гласности при проведении парламентского расследования<sup>4</sup>.

На открытом заседании комиссии по расследованию, помимо ее членов, могут также присутствовать третьи лица. В подобных ситуациях, в соответствии с нормой части 2 статьи 16 ФЗ «О парламентском расследовании» «порядок допуска граждан и представителей средств массовой информации ... определяется комиссией самостоятельно»<sup>5</sup>. ФЗ «О парламентском расследовании» не закрепляет про-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>3</sup>См. Проект федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=217901-4>

<sup>4</sup>Шкель Т. Госдума согласилась с президентской идеей о парламентском расследовании, но наполнять ее будет самостоятельно [Электронный ресурс]. URL: [www.rg.ru/tema/avtor\\_Tamara-Shkel/index.html](http://www.rg.ru/tema/avtor_Tamara-Shkel/index.html)

<sup>5</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

цедуру допуска третьих лиц, однако, на основе анализа регламентов палат российского парламента (например, части 9 статьи 32 Регламента Совета Федерации) можно предположить, что допуск граждан и представителей средств массовой информации возможен с согласия сопредседателей комиссии.

Единственным положением, касающимся возможности добровольного присутствия на заседании комиссии по расследованию лица, не являющегося членом комиссии, выступает норма части 4 статьи 16 ФЗ «О парламентском расследовании», закрепляющая право Уполномоченного по правам человека «непосредственно либо через своего представителя участвовать в работе комиссии»<sup>1</sup>. Предоставление данного права действительно необходимо, поскольку данное лицо может быть инициатором проведения парламентского расследования.

Вместе с тем, Регламентами палат Федерального Собрания закрепляется возможность посещения заседаний комитетов и комиссий палат Президентом Российской Федерации, представителями органов исполнительной и судебной власти, так и членами российского парламента.

В частности, согласно части 7 статьи 32 Регламента Совета Федерации «в открытых и закрытых заседаниях комитета, комиссии Совета Федерации вправе принимать участие Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – депутаты Государственной Думы), члены Правительства Российской Федерации, статс-секретари – заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, Председа-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

тель Верховного Суда Российской Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудиторы Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации, Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации, руководители законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Статья 26 Регламента Государственной Думы устанавливает, что «в заседании комитета, комиссии Государственной Думы могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты Государственной Думы, не входящие в их состав; вправе присутствовать полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, представители субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых рассматриваются на заседании комитета, комиссии, а также могут присутствовать статс-секретари – заместители (первые заместители) руководителей федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>.

В данном случае проводить аналогии, а также вносить подобные нормы в ФЗ «О парламентском расследовании» вряд ли приемлемо, поскольку предметом расследова-

---

<sup>1</sup>О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

ния является неправомерная или неэффективная деятельность, по большей части, должностных лиц органов исполнительной власти, а присутствие представителей данных органов власти, а также Президента России, фактически главы исполнительной власти, на заседании комиссии может стать фактором давления на ее членов. Представляется, что комиссия по расследованию должна работать в спокойной обстановке, поэтому присутствие других должностных лиц на ее заседаниях нельзя признать целесообразным. В любом случае данный вопрос, на наш взгляд, должен быть регламентирован в ФЗ «О парламентском расследовании».

Иными словами, представляется оправданным установления общего правила об открытости заседаний комиссии по расследованию, но с ограничением присутствия на них представителей органов исполнительной власти без специального приглашения комиссии.

В связи с необходимостью обеспечения оперативности в работе комиссии по расследованию, федеральный законодатель уделил внимание установлению требований к сроку проведения первого заседания комиссии. Так, согласно, части 5 статьи 16 ФЗ «О парламентском расследовании» «первое заседание комиссии проводится не позднее чем через 15 дней со дня создания комиссии»<sup>1</sup>.

Другой организационно-правовой формой работы комиссии по расследованию является создание рабочих групп. В ряде случаев, действительно, нет необходимости в привлечении всех членов комиссии к выполнению отдельных заданий. Выделение отдельных групп позволяет выполнить больший объем работы за меньшее время, что оправдывает целесообразность использования подобной формы работы.

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.



ФЗ «О парламентском расследовании» не определил порядок образования рабочих групп комиссии по расследованию, предусматривая, что данный вопрос должен быть урегулирован в регламенте комиссии по расследованию, на что прямо указывается в пункт 5 части 2 статьи 15 ФЗ «О парламентском расследовании». Основываясь на положении статьи 19 «Порядок принятия решений комиссии» ФЗ «О парламентском расследовании», можно предположить, что решение о создании и численности рабочей группы принимается открытым голосованием на заседании комиссии, если за него проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании. В связи с тем, что рабочая группа создается на время выполнение определенной задачи, что дает основания говорить о временном характере ее работы, что, в свою очередь, предполагает прекращение ее деятельности в связи с выполнением поставленной задачи.

Представляется оправданным, что ФЗ «О парламентском расследовании», основываясь на принципе паритетности палат парламента при проведении расследования, закрепляет правило, согласно которому в «состав рабочих групп, как правило, на паритетных началах входят члены комиссии – члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы»<sup>1</sup>. Диспозитивность данной нормы связана, скорее всего, с тем, что не всегда существует возможность соблюсти указанную пропорцию, поскольку, в частности, член комиссии по расследованию также является членом постоянного комитета соответствующей палаты Федерального Собрания, выполнение функций в комиссии по расследованию не освобождает его от работы в постоянном комитете. При достижении соглашения между членами комиссии из разных палат, несоблюдение

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

пропорции не является препятствием к достижению целей всестороннего и эффективного исследования обстоятельств расследуемых событий.

Особое место в деятельности комиссии по расследованию занимает утверждение плана и регламента работы данной комиссии. Принятие плана работы комиссии по расследованию позволит уже на начальной стадии ее работы четко определить основные направления деятельности, временные рамки выполнения определенных задач, распределить обязанности между членами комиссии, а разработка регламента комиссии даст возможность закрепить процедурные аспекты работы комиссии, которые не нашли отражение в федеральном законе.

Во многом от качественной проработки плана работы комиссии зависит и качество организации и проведения всей последующей работы. Статья 18 ФЗ «О парламентском расследовании» закрепляет перечень тех аспектов, которые обязательно должны быть отражены в плане комиссии:

- 1) основные направления парламентского расследования;
- 2) вопросы, подлежащие рассмотрению при проведении парламентского расследования;
- 3) сроки завершения основных этапов парламентского расследования (сбора информации, оценки и систематизации информации, подготовки итогового доклада комиссии);
- 4) круг лиц, приглашаемых на заседания комиссии для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам;
- 5) перечень поручений членам комиссии и сроки их выполнения.

Достаточно удачным можно признать включение в указанный закон положения, в соответствии с которым «в план работы комиссии могут быть включены также иные

вопросы, касающиеся ее деятельности»<sup>1</sup>. То есть законодатель при регламентации данного вопроса совмещает императивный и диспозитивный метод правового регулирования, поскольку, с одной стороны, указывает на обязательные положения плана работы комиссии и, вместе с тем, дает возможность членам комиссии включить в него дополнительные нормы самостоятельно.

Несмотря на закрепление требований к содержанию плана работы комиссии в ФЗ «О парламентском расследовании», стоит признать некоторое несовершенство правового регулирования вопроса, касающегося процедуры утверждения данного плана. Законодатель указывает, что план должен быть утвержден, однако не закрепляет предельный срок его утверждения. Представляется, что данную процедуру необходимо провести не позднее одного месяца со дня создания комиссии, что позволит уже в начале расследования определить методологическую основу его проведения.

Большое значение в ходе проведения расследования имеет разработка и утверждение регламента работы комиссии. Сущность регламента заключается в том, что в нем подробно урегулированы процедурные вопросы проведения парламентского расследования, в частности, устанавливаются правила его проведения. Изучение ФЗ «О парламентском расследовании» позволяет говорить о том, что принятие регламента комиссии по расследованию является обязательным, хотя нормы, прямо указывающей на необходимость его принятия, данный закон не содержит. Однако рассматриваемый закон включает отдельную статью 15 «Регламент парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования». Кроме

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

этого, формулировки статьи 15 «комиссия вправе в принимаемом регламенте», «в регламенте комиссии определяются» имеют, на наш взгляд, императивное значение.

Регламент комиссии по расследованию является правовым актом, разрабатываемым комиссией самостоятельно. Федеральный законодатель устанавливает несколько обязательных требований к подобного рода документу. Во-первых, его положения «не должны противоречить настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам»<sup>1</sup>. Во-вторых, ФЗ «О парламентском расследовании» очерчен круг тех аспектов, которые должны быть урегулированы в регламенте. Часть 2 статьи 15 ФЗ «О парламентском расследовании» в этой связи закрепляет, что «в регламенте комиссии определяются:

- 1) порядок проведения заседаний комиссии;
- 2) порядок ведения делопроизводства комиссии и оформления ее документов;
- 3) порядок подготовки итогового доклада комиссии;
- 4) порядок формирования и деятельности рабочих групп;
- 5) порядок исполнения членами комиссии своих обязанностей;
- 6) иные вопросы организации деятельности комиссии»<sup>2</sup>.

Законодатель при регулировании данного вопроса совмещает императивный и диспозитивный метод правового регулирования, что следует признать удачным.

Вместе с тем, специальная статья ФЗ «О парламентском расследовании», посвященная регламенту комиссии по расследованию, не закрепляет порядок его утверждения. В данном случае необходимо руководствоваться, на наш взгляд, нормой статьи 19 «Порядок принятия решений

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

комиссии» ФЗ «О парламентском расследовании». Анализ данной нормы позволяет сделать вывод о том, что утверждение регламента комиссии, как и любого ее решения, кроме итогового доклада, принимается на заседании комиссии «открытым голосованием, ... если за него проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании»<sup>1</sup>.

Решения комиссии по расследованию находят отражение в принимаемых ею документах, являющихся либо итоговыми, либо промежуточными. Данному вопросу федеральный законодатель посвящает отдельную статью 19 ФЗ «О парламентском расследовании». В правовом регулировании рассматриваемого вопроса законодатель уделит внимание двум аспектам: форме голосования по вопросу, а также определению того числа голосов членов комиссии, которого достаточно для принятия «промежуточных» решений, а также итогового доклада комиссии.

Все решения комиссии принимаются на ее заседаниях открытым голосованием, что соответствует принципу гласности при проведении парламентских расследований.

Что касается второго аспекта, то норма статьи 19 ФЗ «О парламентском расследовании» устанавливает, что «промежуточное» «решение комиссии считается принятым, если за него проголосовало более половины членов комиссии, присутствующих на заседании, а решение по итоговому докладу комиссии считается принятым, если за него проголосовало две трети от общего числа членов комиссии»<sup>2</sup>.

Соответствующие региональные законы также уделяют внимание закреплению организационно-правовых форм работы комиссии, регламентов, планов, а также порядка принятия решений комиссии.

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.

Работа региональных комиссии по расследованию может также проводиться с использованием нескольких форм работы.

ФЗ «О парламентском расследовании» предусматривает только две формы: заседания комиссии и заседания рабочих групп комиссии в связи с выездом рабочей группы на место расследуемого комиссией события. Многие региональные законы, по сравнению с ФЗ «О парламентских расследованиях», значительно расширили перечень возможных организационно-правовых форм работы комиссий за счет, например, слушаний, направления запросов.

Вместе с тем, не во всех субъектах законы о депутатских расследованиях предусматривают возможность использования всех названных форм работы. Например, законы Иркутской, Томской области упоминает только одну форму работы комиссии – заседания комиссии. Однако данные законы не содержат положений, закрепляющих закрытый перечень возможных организационно-правовых форм работы комиссии, что позволяет сделать вывод о том, что комиссия по проведению расследований в названных субъектах Российской Федерации может использовать и другие формы работы, помимо заседаний. В частности, не вызывает сомнений возможность использования в работе комиссии такой формы работы как направление запросов.

Заседания комиссии по проведению депутатских расследований выступает основной формой работы комиссии по расследованию. Наиболее важными аспектами заседаний комиссий по проведению расследований на региональном уровне, как впрочем и на федеральном, является установление требований к кворуму заседания комиссии, форме проведения работы комиссии, возможности участия в заседаниях комиссии третьих лиц, а также к срокам проведения первого заседания комиссии по расследованию.

Что касается правового закрепления требований к кворуму заседания, то регламентации этого вопроса уделяется внимание во всех региональных законах о депутатских расследованиях. Так, согласно норме статье 15 Закона Калининградской области «заседание комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от общего состава комиссии»<sup>1</sup>. Нормы аналогичного содержания имеются во всех законах субъектов о депутатских расследованиях. На наш взгляд, как уже было отмечено выше, установление столь высокого требования к числу присутствующих на заседании комиссии связано с особой важностью предмета парламентских расследований.

Исключением является Закон Нижегородской области, установивший более низкие требования к кворуму заседаний комиссии. Так, в соответствии с частью 2 статьи 10 указанного закона «заседания комиссии считаются правомочными, если на них присутствует большинство от общего числа членов комиссии»<sup>2</sup>.

Единообразного подхода по вопросу открытости или закрытости проведения парламентских расследований на региональном уровне не выработано.

Существует два противоположных мнения. Некоторыми региональными законами о парламентских расследованиях, в отличие от ФЗ «О парламентском расследовании», предусматривается проведение, как правило, закрытых заседаний комиссии по расследованию. Нормы подобного содержания имеются в законах Калининградской, Московской, Брянской, Костромской областей, а также Постановление Ил Тумэна Республики Саха (Якутия). Законы Иркутской, Томской, Ивановской, Нижегородской,

---

<sup>1</sup>О депутатском расследовании : закон Моск. обл. от 4 нояб. 2004 г. № 136/2004-ОЗ.

<sup>2</sup>О депутатском расследовании : закон Нижегород. обл. от 11 мая 2010 г. № 75-З.

Воронежской области, Корякского автономного округа, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Чеченской Республики предусматривают проведение, если комиссией не принято другого решения, открытых заседаний.

Представляется, что проведение, как правило, открытых заседаний комиссии является более оправданным, поскольку это в большей степени соответствует принципу гласности в работе комиссий. Нет сомнений в том, что в ряде случаев заседания комиссии должны проводиться только в закрытом режиме, например, когда на заседании комиссии идет речь о сведениях, составляющих государственную тайну, однако таких ситуаций не так много. В данной связи, представляется необходимым изменить соответствующие нормы законов Брянской, Калининградской, Костромской и Московской области, Постановления Ил Тумэна Республики Саха (Якутия), закрепив в них, что заседания комиссии, как правило, являются открытыми, если комиссия не примет решения о проведении закрытого заседания.

Необходимость соблюдения принципа гласности в процессе проведения расследований, а также освещения деятельности комиссии в средствах массовой информации обусловила появление в нормах региональных законов о парламентских расследованиях положений, касающихся правил допуска граждан на заседания комиссии. Данные правила различаются для открытых и закрытых заседаний.

Для открытых заседаний эти правила менее строгие. Например, в соответствии со статьей 15 Закона Калининградской области, «желающие присутствовать на открытом заседании комиссии не позднее чем за день до заседания подают заявки председателю комиссии»<sup>1</sup>. Законом Ир-

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.



кутской области установлено, что «порядок допуска граждан и средств массовой информации на открытые заседания комиссии определяется комиссией самостоятельно»<sup>1</sup>. Представляется, что во всех региональных законах необходимо закрепить правила допуска третьих лиц на открытые заседания комиссии, поскольку, зачастую, внутренние акты комиссии менее доступны для граждан, чем законы.

Доступ на закрытые заседания комиссии по расследованию сильно ограничен. По общему правилу, кроме членов комиссии на подобных заседаниях могут присутствовать только лица, специально приглашенные на данное заседание.

На оперативность проведения расследования, на наш взгляд, существенно влияют требования, предъявляемые к сроку проведения первого заседания созданной комиссии по расследованию. Законами субъектов Российской Федерации закреплены следующие требования: не позднее 15 рабочих дней со дня принятия постановления о проведении депутатского расследования, например, в Брянской, Московской, Нижегородской области, Корякском автономном округе, Карачаево-Черкесской, Чеченской Республике, не позднее чем через 10 дней – в Иркутской области.

Вместе с тем, в частности, в законах Калининградской и Костромской области, Постановлении Ил Тумэна Республики Саха (Якутия) данный вопрос не получил закрепления, что нельзя считать позитивным.

Члены комиссии по расследованию также могут проводить проверки и сбор сведений в местах событий (аналог создания рабочих групп).

Данная форма работы именуется в региональных законах неединообразно: проведение проверок, сбор информации в местах событий, заседания рабочих групп, но не

---

<sup>1</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз.

изменным остается сущность указанных мероприятий – возможность ознакомление с ситуацией на «месте происшествия». «Идеальной» нормой, регламентирующей порядок проведения проверок, стоит признать соответствующие положения статьи 16 Закона Калининградской области. Так, «комиссия в целях обеспечения полноты расследования имеющих общественную значимость фактов, послуживших основанием для проведения депутатского расследования, вправе проводить проверки в соответствующих государственных органах и организациях. В этих целях комиссия принимает решение о проведении проверки с указанием государственного органа или организации, в котором (которой) проводится проверка, и направляет члена (членов) комиссии для проведения проверки (далее – проверяющий). Объем проверки, проводимой комиссией, должен соответствовать целям соответствующего депутатского расследования. Для обеспечения этого принципа проверяющий не вправе истребовать документы, содержание которых не относится к целям депутатского расследования, а также задавать вопросы, явно выходящие за пределы депутатского расследования. В спорных случаях проверяющий должен обратиться в комиссию с обоснованием необходимости информации, в получении которой ему было отказано. При согласии комиссии с доводами проверяющего такая информация должна быть ему предоставлена. Комиссия в целях обеспечения полноты расследования причин и обстоятельств событий, послуживших основанием для проведения депутатского расследования, вправе собирать сведения непосредственно в местах, где произошло расследуемое событие. В этих целях комиссия принимает решение о необходимости сбора сведений непосредственно в месте события и направляет члена (членов) комиссии для сбора таких сведений (далее - собирающий сведения) на место события, а также в соответствующую

щие государственные и муниципальные органы и организации. Объем сведений, затребуемых комиссией, должен соответствовать целям соответствующего депутатского расследования. Для обеспечения этого принципа собирающий сведения не вправе истребовать документы, содержание которых не относится к целям депутатского расследования, а также задавать вопросы, явно выходящие за пределы депутатского расследования. В спорных случаях собирающий сведения должен обратиться в комиссию с обоснованием необходимости информации, в получении которой ему было отказано. При согласии комиссии с доводами собирающего сведения такая информация должна быть ему предоставлена»<sup>1</sup>.

Региональные комиссии по расследованию также могут проводить слушания. Возможность использования данной формы работы предусмотрено большинством законов субъектов. Вместе с тем, в региональных законах не расшифровывается понятие «слушание», не фиксируется, когда комиссией проводятся заседания, а когда слушания. Так, Закон Московской области закрепляет лишь процедуру проведения слушаний, остальные лишь называют слушания как об одной из форм работы комиссии, а в дальнейшем не содержат вообще никаких сведений даже по процедурным аспектам проведения расследований.

В законодательстве субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере упоминается и такая форма работы комиссии, как запросы комиссии (примером может служить, статья 18 Закона Московской области «Запросы комиссии»). Вместе с тем, на наш взгляд, направление запросов комиссией по проведению расследований не является формой работы комиссии, а является лишь средством обеспечения ее деятельности.

---

<sup>1</sup>О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152.

На наш взгляд, особое внимание привлекает недостаточная проработка в региональном законодательстве, в отличие от федерального, положений, предусматривающих принятие комиссией по расследованию регламента комиссии и плана работы комиссии, что, на наш взгляд, нельзя признать удачным.

Только в законах Карачаево-Черкесской и Чеченской Республики закреплено принятие как плана, так и регламента комиссии, а также достаточно подробно закреплено содержание этих документов.

Предусмотрев принятие плана (но не регламента) работы комиссии, законодатели Ивановской, Калининградской, Костромской областей, Республики Якутия, Кабардино-Балкарской Республики не коснулись процедурных вопросов его утверждения, а также содержания плана. Законом Корякского автономного округа предусмотрено принятие только плана (достаточно подробно регламентируя требования к его содержанию и форму закрепления), но не регламента. В законах Московской и Нижегородской области принятие ни плана, ни регламента не предусмотрено.

Обязательность разработки как плана, так и регламента комиссии связана с важностью правильно организовать работу, обеспечить ее эффективность. Закрепление в плане и регламенте работы комиссии таких положений, как основные направления парламентского расследования, вопросы, подлежащие рассмотрению при проведении расследования, сроки завершения основных этапов расследования (сбора информации, оценки и систематизации информации, подготовки итогового доклада комиссии), круг лиц, приглашаемых на заседания комиссии для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, перечень поручений членам комиссии и сроки их выполнения позволит упорядочить работу комиссии, что представляется очень важным.

На наш взгляд, региональные законы о парламентских расследованиях должны быть дополнены положениями, закрепляющими необходимость разработки комиссией по расследованию регламента и плана работы комиссии и определяющими круг тех вопросов, которые должны быть в них отражены.

Наконец, достаточно подробную регламентацию в региональном законодательстве получил вопрос о порядке принятия решений комиссиями по проведению парламентских расследований. Аналогично ФЗ «О парламентском расследовании», региональные законы, в целом, уделяют внимание двум аспектам: форме голосования по вопросам, а также определению того числа голосов членов комиссии, которого достаточно для принятия «промежуточных» решений, а также итогового доклада комиссии.

«Стандартной» численностью членов комиссии, достаточной для принятия «промежуточных» решений является  $\frac{1}{2}$  от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации и  $\frac{2}{3}$  – для итогового решения.

### *3.2.3. Принятие итогового решения по результатам проведения парламентского расследования*

Результатом работы парламентской комиссии по расследованию, как известно, является принятие итогового доклада. Таким образом, итоговый доклад становится тем документом, утверждением которого заканчивается вторая стадия проведения парламентских расследований как на федеральном, так и на региональном уровне.

Проведение расследования связано с активными действиями по установлению фактов, изучению ситуации, что, в конечном счете, должно привести к выявлению полной картины произошедших событий, что позволит сделать определенные выводы о степени влияния действий

отдельных лиц на расследуемые события. Итоговый доклад комиссии по расследованию должен стать тем документом, который обобщает проведенную работу и, главное, оценивающим действия (бездействия) представителей органов публичной власти, чья деятельность расследовалась.

Федеральный законодатель уделяет достаточно большое внимание правовой регламентации содержания, порядка принятия итогового доклада комиссии по расследованию. В ФЗ «О парламентском расследовании» регулированию данных аспектов посвящена отдельная статья 25 «Итоговый доклад комиссии», кроме того, ряд других статье указанного закона также затрагивают некоторые аспекты данного вопроса. К примеру, итоговый доклад, в соответствии с частью 3 статьи 19 ФЗ «О парламентском расследовании», «считается принятым, если за него проголосовало две трети от общего числа членов комиссии»<sup>1</sup>.

Указанный закон уточняет содержание итогового доклада, причем речь идет, во-первых, о тех аспектах, которые должны обязательно найти отражение в итоговом докладе, а, во-вторых, о том, что комиссия может в него включить по своему усмотрению. Согласно нормам статьи 25 ФЗ «О парламентском расследовании» «в итоговом докладе должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам», вместе с тем, «в докладе могут содержаться предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования», а также «предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой возникновение фактов и обстоя-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

тельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, или действия (бездействие) которых по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, носили (носило) неудовлетворительный характер, предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, а также органов местного самоуправления»<sup>1</sup>.

Утвержденный комиссией итоговый доклад направляется в парламент. Таким образом, «возможность исправления обнаруженных злоупотреблений относится уже к компетенции парламентского большинства. Останутся ли без ответа вопросы, возникшие в связи с обнаруженными злоупотреблениями и упущениями, - это обстоятельство представляет собой надежное мерило парламентской морали»<sup>2</sup>.

Поскольку парламентская комиссия по расследованию создается на паритетных началах обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации, то данный доклад должен быть далее направлен в обе палаты российского парламента для рассмотрения. Вместе с тем, ФЗ «О парламентском расследовании» не указывает срок, в течение которого данный доклад должен быть направлен в палаты парламента. Учитывая важность расследуемых комиссией фактов и обстоятельств, необходимо предусмотреть, что итоговый доклад должен быть направлен в палаты российского парламента незамедлительно после утверждения комиссией.

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 1999. С. 148.

ФЗ «О парламентском расследовании» содержит норму, согласно которой «палаты Федерального Собрания Российской Федерации в течение одного месяца рассматривают и утверждают итоговый доклад»<sup>1</sup>. По нашему мнению, данная формулировка нуждается в уточнении, поскольку она содержит императивное указание рассмотреть и утвердить доклад, однако палаты Федерального Собрания могут и не утвердить данный документ. Кроме того, указанный закон не уточняет, с какого дня начинается отсчет указанного срока. Варианта два: либо с момента утверждения комиссией доклада, либо со дня поступления итогового доклада в палаты. Второй вариант представляется более логичным, единственным его недостатком является то, что итоговый доклад может поступить в палаты Федерального Собрания не в один день. Таким образом, необходимо внести изменения в данное положение статьи 25 ФЗ «О парламентском расследовании», заменив указанную формулировку на следующую: «палаты Федерального Собрания Российской Федерации в течение одного месяца со дня поступления итогового доклада комиссии по расследованию должны рассмотреть итоговый доклад и принять решение об его утверждении»<sup>2</sup>.

Удачным представляется предоставление палатам российского парламента при рассмотрении итогового доклада «предложить комиссии уточнить его отдельные положения», что позволит еще до голосования по утверждению итогового доклада прояснить некоторые, возможно, нечетко или неясно сформулированные положения доклада и поможет депутатам составить целостное впечатление о докладе.

Итогом рассмотрения доклада может стать его утверж-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>2</sup>Там же.



дение или неутверждение. Для того чтобы итоговый доклад был утвержден, необходимо, в соответствии с частью 7 статьи 25 ФЗ «О парламентском расследовании», чтобы за его утверждение проголосовало «более половины от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы»<sup>1</sup>. Доклад считается неутвержденным, если он не утвержден хотя бы одной из палат Федерального Собрания Российской Федерации. Последствиями подобного неутверждения является прекращение деятельности комиссии по расследованию. На наш взгляд, наличие подобной нормы в ФЗ «О парламентском расследовании» вполне оправданно, поскольку у парламентариев имелась, как уже было отмечено выше, возможность уточнить положения доклада, следовательно, подобное голосование свидетельствует о принципиальной неподдержке выводов комиссии.

Утвержденный обеими палатами Федерального Собрания доклад направляется последней принявшей решение об утверждении палатой Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, публикуется в установленном порядке, а также размещается в международной компьютерной сети Интернет. Кроме того, итоговый доклад может направляться в иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации и в соответствующие органы местного самоуправления. Интересным представляется положение части 11 статьи 25 ФЗ «О парламентском расследовании», установившее, что парламентское расследование считается завершенным и комиссия распускается после направления итогового доклада Президенту Российской Федерации и в Правительство

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

Российской Федерации. Более логичным, по нашему мнению, стоило бы считать расследование завершенным после опубликования итогового доклада, поскольку проведение парламентского расследования выполняет функцию информирования общества, а предмет расследования – события, вызвавшие большой общественный резонанс.

Вызывает поддержку предложение А.Д. Керимова по итогам работы комиссий «проводить дебаты на открытом заседании Государственной Думы с приглашением государственных и общественных деятелей, экспертов и специалистов, журналистов, всех заинтересованных лиц»<sup>1</sup>.

Порядок принятия итогового доклада комиссии по проведению парламентского расследования на региональном уровне во многом аналогичен закреплённому в ФЗ «О парламентском расследовании». Отметим, что обозначенный федеральный закон, а также Закон Корякского автономного округа, законы Воронежской, Ивановской области, законы Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Чеченской Республики называют итоговый документ деятельности комиссии итоговым докладом, законы Брянской, Иркутской, Московской, Нижегородской, Томской области – мотивированным заключением, Закон Калининградской области, Постановление Ил Тумэна Республики Саха (Якутия) – докладом о результатах расследования, что, однако, не влияет на сущность данного документа.

Все региональные законы, помимо регламентации порядка принятия итогового документа комиссии, уделяют внимание его содержанию.

Отметим, что в ряде региональных законов (например, законах Иркутской, Калининградской области, а также Постановлении Ил Тумэна Республики Саха (Якутия))

---

<sup>1</sup>Керимов А.Д. Французский парламентаризм: опыт сравнительно-правового анализа : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 7.

указаны как те вопросы, которые должны быть освещены в итоговом документе, так и те, которые могут быть включены в доклад.

В Законе Московской области законодатели использовали формулировку «мотивированное заключение Комиссии по итогам проведения депутатского расследования содержит»<sup>1</sup>, т.е. указывается на использование императивного метода правового регулирования. Вместе с тем, изучение соответствующих положений указанного выше закона позволяет сделать вывод о том, что среди перечисленных в норме элементов итогового документа указаны не только обязательные, но и факультативные положения.

Согласно части 2 статьи 21 Закона Московской области «мотивированное заключение Комиссии по итогам проведения депутатского расследования содержит выводы о достоверности поступившей в Комиссию информации по предмету депутатского расследования; выводы о наличии нарушений должностными лицами Устава Московской области, законов Московской области; список должностных лиц, чьи решения, действия (бездействие), по мнению Комиссии, повлекли нарушение Устава Московской области, законов Московской области; описание последствий нарушения Устава Московской области, законов Московской области должностными лицами, указанными в мотивированном заключении; рекомендации по устранению допущенных нарушений Устава Московской области, законов Московской области; предложения о направлении обращений в правоохранительные органы о привлечении к ответственности отдельных должностных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области; предложения по проведению процедуры выражения недоверия отдельным

---

<sup>1</sup>О депутатском расследовании : закон Моск. обл. от 4 нояб. 2004 г. № 136/2004-ОЗ.

должностным лицам в соответствии с Уставом Московской области, законами Московской области; предложения о наложении взысканий на отдельных должностных лиц; предложения о поощрении должностных лиц и граждан; иные предложения и рекомендации»<sup>1</sup>.

Анализ данных положений Закона Московской области не позволяет четко отграничить обязательные и факультативные положения итогового доклада комиссии. Например, в зависимости от конкретных обстоятельств, включение в мотивированное заключение комиссии предложения о направлении обращений в правоохранительные органы о привлечении к ответственности отдельных должностных лиц может быть обязательным или факультативным. На наш взгляд, указанная статья Закон Московской области нуждается в некоторой корректировке.

Помимо подготовленного итогового документа комиссия по проведению расследования может принять ряд актов. К примеру, законы Брянской, Иркутской, Московской, Костромской областей, Закон Кабардино-Балкарской Республики, предусматривают разработку комиссиями по расследованию и проекта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации о завершении проверки. В Иркутской области принятие подобного акта не является обязательным, однако комиссия может приложить к мотивированному заключению «проекты решений Законодательного собрания в пределах полномочий Законодательного собрания, направленные на устранение причин и обстоятельств, явившихся основанием для проведения депутатской проверки»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>О депутатском расследовании : закон Московской области от 4 нояб. 2004 г. № 136/2004-ОЗ.

<sup>2</sup>О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз.

Единообразие подходов решения вопроса о содержании положений региональных законов, регламентирующих порядок рассмотрения итогового доклада в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, не существует. Обобщив содержание указанных норм законов субъектов, можно предложить следующую «идеальную», на наш взгляд, модель соответствующих положений. Во-первых, в законах необходимо закрепить сроки направления комиссией итогового доклада в региональный парламент (незамедлительно или в течение 3 рабочих дней). Во-вторых, установить, что доклад должен быть рассмотрен на ближайшем заседании парламента, но не позднее, например, 1 месяца с момента поступления итогового документа. В-третьих, предоставить право законодательному органу власти субъекта предложить комиссии уточнить отдельные положения доклада. В-четвертых, указать, что решение парламента об утверждении либо отклонении документа оформляется постановлением регионального парламента. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от установленного числа депутатов. Наконец, в-пятых, постановление законодательного органа и итоговый доклад должны обязательно опубликовываться и направляться высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации, а также в те государственные органы, организации, от которых зависит реализация предложений, содержащихся в докладе.

*3.2.4. Реагирование на результаты проведенного  
парламентского расследования*

Парламентские расследования проводятся не только для оценки депутатами деятельности представителей органов публичной власти и информирования о результатах проверки общества, но и в целях повышения эффективно-

сти управления страной, поскольку «надлежащее воплощение в жизнь принятых по результатам парламентских расследований решений может снизить напряженность в обществе, способствовать нормализации обстановки и налаживанию диалога в обществе»<sup>1</sup>.

Самостоятельно депутаты не могут привлечь лицо, деятельность которого подвергалась контролю, в какой-либо юридической ответственности. Однако, результаты проведенных парламентских расследований могут стать поводом (если уголовное дело еще не было возбуждено) для возбуждения уголовного дела (в данном случае результаты подобных расследований будут признаваться основанием возбуждения уголовного дела, поскольку в статье 140 УПК РФ, часть 3 которой одним из поводов называет сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников<sup>2</sup> (то есть помимо заявления о преступлении; явки с повинной).

В части 2 статьи 140 УПК РФ оговорено, что «основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления»<sup>3</sup>. В ходе парламентских расследований такие «достаточные данные» могут быть собраны комиссией по расследованию, кроме того, УПК РФ не содержит требования наличия достаточных данных в подобного рода сообщениям. Органы дознания и органы предварительного следствия должны провести проверку сведений, а также выявить эти данные.

Однако «следует учитывать, что употребление в тексте части 2 статьи 140 УПК РФ множественного числа («признаки») требует указания не на один, а на несколько (т.е. не

---

<sup>1</sup>Рекомендации круглого стола на тему «О процедуре парламентских расследований» (9 июня 2005 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/>

<sup>2</sup>Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

<sup>3</sup>Там же.

менее двух) признаков преступления»<sup>1</sup>. Вместе с тем, «неверной следует признать имеющую место практику признания «достаточными данными, указывающими на признаки преступления исключительно той информации, которая достоверно свидетельствует обо всех элементах состава преступления. Это приводит к попыткам решить в начальной стадии уголовного процесса задачи, перед ней не стоящие: установить все элементы состава преступления, в том числе и субъекта, собрать и проверить доказательственную информацию. Не будет «достаточности» и в случае явного существования обстоятельств, исключающих производство по делу. Закон не требует установления всех признаков состава преступления, но в качестве обязательного условия для возбуждения уголовного дела необходим тот минимум, который позволяет дать предварительную уголовно-правовую квалификацию содеянному. Именно наличие достаточных для такой квалификации данных и является основанием для возбуждения уголовного дела»<sup>2</sup>.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что положения УПК РФ дают возможность парламентам по результатам проведенных проверок опосредованно через деятельность компетентных органов привлечь виновных в совершении правонарушений к уголовной или административной ответственности.

Исследование норм Уголовного кодекса РФ на предмет составов преступлений, по которым комиссия по расследованию может предложить квалифицировать действия должностных лиц, деятельность которых стала предметом парламентского расследования, позволяет отметить, что в

---

<sup>1</sup>Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И.Радченко. М., 2004. С. 534.

<sup>2</sup>Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И.Радченко. М., 2004. С. 534.

отношении данных лиц могут быть применено достаточно большое количество статей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации.

Представляется, что основными составами в подобных случаях могут быть составы, предусмотренные статьёй 215.1 «Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения», статьёй 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», статьёй 286 «Превышение должностных полномочий», статьёй 293 «Халатность», поскольку они наиболее тесно связаны с предметом парламентских расследований.

Например, в статье 286 «Превышение должностных полномочий» указаны следующие квалифицирующие признаки данного преступления: «совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства»<sup>1</sup>, что корреспондируется с частью 1 части 1 статьи 4 ФЗ «О парламентском расследовании», где предметом парламентского расследования, в частности называются факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина.

Как отметил Верховный Суд Российской Федерации «лица, злоупотребляющие должностными полномочиями либо превышающие свои должностные полномочия, посягают на регламентированную нормативными правовыми актами деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций,

---

<sup>1</sup>Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.



Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации, в результате чего существенно нарушаются права и законные интересы граждан или организаций либо охраняемые законом интересы общества и государства»<sup>1</sup>.

В КоАП сложно выделить составы, по которым могут быть наказаны компетентными органами лица, в отношении которых комиссия по расследованиям в итоговом докладе указала на необходимость проверки их деятельности. Однако, думается, что применительно к конкретной ситуации можно будет определить и содержащийся в деянии должностного лица состав административного правонарушения.

Предметом парламентских расследований, однако, может стать не только правонарушение, но и неэффективная деятельность представителей органов публичной власти и других лиц. Возникает закономерный вопрос: каким санкциям может быть подвергнуто лицо за подобного рода деяния, если привлечение к уголовной или административной ответственности невозможно? Представляется, что в данном случае речь может идти о дисциплинарной ответственности, которую на данное лицо может наложить вышестоящее лицо, а также о конституционной (политической) ответственности.

В данном случае субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица. Можно выделить следующие группы должностных лиц, деятельность которых может стать предметом парламентских расследований: должностные лица, не являющиеся государственными или муниципальными служащими, и государственные и муниципальные служащие.

---

<sup>1</sup>О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верхов. Суда РФ от 16 окт. 2009 г. № 19 // Рос. газ. 2009. 30 окт.

Дисциплинарная ответственность должностных лиц, не являющихся государственными или муниципальными служащими, устанавливается Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – Трудовой кодекс). Так, в соответствии со статьей 192 данного нормативно-правового акта, за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, «работодатель имеет право применить такие дисциплинарные взыскания, как замечание; выговор; увольнение по соответствующим основаниям»<sup>1</sup>.

Привлечение к дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих имеет определенные особенности. Анализ положений Трудового кодекса дает основания полагать, что правовое положение как государственных, так и муниципальных служащих, регулируется, в целом, нормами указанного Кодекса. Вместе с тем, <sup>2</sup>согласно статье 11 указанного нормативного акта, «особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников (руководителей организаций, лиц, работающих по совместительству, женщин, лиц с семейными обязанностями, молодежи, государственных служащих и других) устанавливаются настоящим Кодексом и иными федеральными законами»<sup>3</sup>.

Кроме того, в статье 192 рассматриваемого кодекса предусмотрено, что «федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (часть пятая статьи 189 настоящего Кодекса) для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинар-

---

<sup>1</sup>Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Рос. газ. 2001. 31 дек.

<sup>2</sup>Там же.

<sup>3</sup>Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ.

ные взыскания»<sup>1</sup>. Иными словами, рассматриваемая группа лиц может быть подвергнута не только всем видам дисциплинарных взысканий, предусмотренных Трудовым кодексом, но и иным видам взысканий, если они предусмотрены федеральными законами Российской Федерации, уставами и положениями о дисциплине.

Обобщение российского законодательства по данному вопросу позволяет сделать вывод о том, что перечень видов дисциплинарных взысканий по отношению в рассматриваемой группе лиц существенно расширен по сравнению с предусмотренным Трудовым кодексом. Например, в отношении государственных служащих применяются также такие виды дисциплинарных взысканий как предупреждение о неполном должностном соответствии (например, статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статья 29 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации», статья 14.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статья 14 Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота), освобождение от замещаемой должности гражданской службы (статья 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), строгий выговор (например, статья 29 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации», статья 14.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), лишение нагрудного знака «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации» (статья 14.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» (статья 14.7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (статья 14.7 Федерально-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

го закона «О прокуратуре Российской Федерации») и др.

Представляется, что привлечение государственных или муниципальных служащих именно к дисциплинарной ответственности по результатам парламентских расследований является наиболее оптимальной формой реагирования на результаты их проведения, однако, в то же время, и наиболее уязвимым местом реализации итогового доклада комиссии, поскольку вполне возможна ситуация, когда представитель органа исполнительной власти или органа местного самоуправления не станет обращать внимание на выводы комиссии. В этой связи, на наш взгляд, необходимо закрепить во всех законах, регламентирующих порядок проведения парламентских расследований, обязанность лица, полномочного наложить дисциплинарное взыскание, провести проверку указанных в докладе фактов, принять соответствующее решение и незамедлительно предоставить парламентариям сведений о принятом по результатам проверки решении (отметим, что подобная норма уже содержится в ФЗ «О парламентском расследовании» и некоторых региональных законах).

Поскольку целями парламентских расследований на федеральном уровне названы «обеспечение палатами Федерального Собрания Российской Федерации контроля деятельности Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления», то необходимо рассмотреть возможность привлечения указанных лиц к конституционной ответственности Федеральным Собранием Российской Федерации.

Анализ части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации, закрепляющей полномочия Совета Федерации и пункта «б» части 1 статьи 103 Конституции Россий-

ской Федерации, касающейся полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что палаты российского парламента не имеют возможности привлечь к конституционной ответственности кого-либо из лиц, деятельность которых стала предметом парламентских расследований, что нельзя признать позитивным. По нашему мнению, в России необходимо ввести институт персональной ответственности федеральных министров, руководителей служб и агентств, поскольку недовольство парламентариев часто вызвано деятельностью не всего высшего органа исполнительной власти, а отдельного министра (например, большое количество претензий вызвала деятельность Министра здравоохранения и социального развития М. Зурабова в ходе реализации «Закона о монетизации льгот»). Однако, реализация подобного предложения связана с внесением поправок в Конституцию Российской Федерации 1993 года, что в ближайшее время по тем или иным причинам представляется маловероятным.

Таким образом, институт персональной ответственности представителей органов исполнительной власти перед законодательной должен получить распространение как на федеральном, так и на региональном уровне, что, однако, потребует изменения Конституции Российской Федерации и Конституций (Уставов) субъектов России.

### *3.2.5. Сроки проведения парламентского расследования*

Установление четких временных рамок проведения любой процессуальной деятельности является важным условием оперативности рассмотрения дела. В данной связи необходимо принять решение по ряду принципиальных моментов.

Во-первых, какой предельный срок должен быть установлен для проведения парламентских расследований, а,

во-вторых, возникает вопрос о необходимости предусмотреть возможность продления срока проведения данных расследований при наличии объективных причин.

Статья 5 ФЗ «О парламентском расследовании» устанавливает, что срок «не может превышать один год со дня создания комиссии»<sup>1</sup>. С одной стороны, одного года кажется достаточным для проведения расследований. Однако стоит обратить внимание на практику проведения парламентских расследований в Российской Федерации.

Предварительный доклад председателя комиссии по расследованию событий в Беслане А.П. Торшина был сделан 28 декабря 2005 года, а расследование было начато 20 сентября 2004 года. Итоговый доклад был опубликован в декабре 2006 года. Иными словами, расследование проводится больше двух лет. Таким образом, на практике возникла ситуация, показывающая, что одного года для проведения расследования недостаточно. Однако, на наш взгляд, работу комиссии в процессе проведения расследования не всегда можно признать эффективной. Таким образом, сложно сделать однозначный вывод о необходимости установить больший срок для проведения парламентских расследований.

Что касается вопроса о необходимости предусмотреть возможность продления срока проведения парламентских расследований при наличии объективных причин, то он появился после оглашения предварительного доклада председателя комиссии по расследованию событий в Беслане А.П. Торшина, в котором тот отметил, что затягивание сроков возникло из-за отсутствия результатов нескольких экспертиз, которые должны были прояснить все обстоятельства дела и указать на причины возникновения событий в Беслане. Деятельность указанной комис-

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

сии не регулировалась ФЗ «О парламентском расследовании», так как он вступил в силу позже начала работы комиссии, однако ситуация с «затынутым» сроком проведения парламентского расследования по объективным причинам позволяет рассмотреть вопрос о внесении изменений в ФЗ «О парламентском расследовании» с тем, чтобы дать парламентариям возможность продлить срок расследования по крайней мере на один-два месяца, если не готовы необходимые экспертизы.

Срок проведения парламентских расследований получил правовую регламентацию и на региональном уровне.

Традиционно статьи, посвященные указанному аспекту, носят название: срок проведения депутатских расследований или проверок. В данной связи, вызывает некоторый интерес название статьи 6 Закона Московской области, касающейся временных рамок проведения расследования. Статья называется: «Период депутатского расследования». Вместе с тем, статья 20 указанного закона носит название «Продление срока проведения депутатского расследования». Представляется вполне обоснованным внесение изменений в Закон Московской области в целях унификации понятий срок и период. Название статьи 6 «Срок проведения депутатского расследования» представляется более приемлемым и соответствующим практике всего законодательства о парламентских расследованиях в использовании термина, касающегося временных рамок проведения парламентских расследований.

Вопрос о предельном сроке проведения парламентских расследований не нашел в соответствующих законах о парламентских расследованиях субъектов Российской Федерации единообразного решения.

В частности, депутаты Калининградской областной Думы, Законодательного Собрания Иркутской области, Костромской областной Думы, Воронежской областной Думы, Государственной Думы Томской области счита-

ли, что срок работы комиссии не должен превышать трех месяцев, Брянской областной Думы – 6 месяцев, Думы Корякского автономного округа, Законодательного Собрания Нижегородской области, Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики, Парламента Чеченской Республики – 1 года, в то время как члены Московской областной Думы закрепили возможность определять срок проведения каждого проводимого депутатского расследования в момент выдвижения инициативы о проведении расследования. По нашему мнению, необходимым положением законодательства о парламентских расследованиях должно быть установление предельного срока проведения расследований, что позволит повысить оперативность их проведения, при этом, на наш взгляд, срок работы комиссии не должен превышать 6 месяцев.

Важной особенностью законов Калининградской, Московской, Нижегородской, Томской области является наличие положений, закрепляющих право законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации продлить срок проведения депутатских расследований. Действительно, при наличии объективных причин продление временных рамок проведения данного вида процессуальной деятельности можно признать вполне оправданным. Думается, что практика указанных законов должна быть перенята и федеральным, и региональным законодательством о парламентских расследованиях.

Вполне целесообразным стоит признать установление в региональных законах ограничения деятельности комиссии, связанного со сроком окончания полномочий соответствующего регионального парламента (в частности, законы Иркутской, Нижегородской области, Карачаево-Черкесской, Чеченской Республики). Нельзя не согласиться, в том, что парламентское расследование должно быть



завершено до окончания срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующего созыва.

### *3.3. Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии*

Залог успешной работы комиссии по расследованию видится также в финансовом и материальном обеспечении деятельности комиссии.

Проведенный анализ статьи 26 «Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии» ФЗ «О парламентском расследовании» позволяет условно выделить две группы расходов на проведение парламентских расследований российского парламента: расходы самой комиссии и ее членов при осуществлении работы комиссии и расходы лиц, привлекаемых к работе комиссии. Все вышеперечисленные расходы покрываются из «средств федерального бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>. Такие средства заложены в федеральный бюджет, и палаты Федерального Собрания могут их расходовать на цели обеспечения деятельности палат по своему усмотрению.

Что касается второй группы расходов, то в определении их размера присутствует определенная специфика. Согласно части 2 статьи 26 ФЗ «О парламентском расследовании» расходы граждан, приглашенных на заседание комиссии для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам (расходы на проезд и проживание в связи с прибытием на заседание комиссии; почтовые расходы; компенсация за фактическую потерю времени в связи с привлечением к участию в парламентском

---

<sup>1</sup>О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации.

расследовании), возмещаются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>. Формулировка данного положения статьи, на наш взгляд, нуждается в некоторой корректировке.

В частности, недостатки правового регулирования обнаруживаются в самом перечне тех лиц, которым должны возмещаться расходы. В законе указано, что это граждане, приглашенные на заседание комиссии для дачи объяснений. Как было рассмотрено выше, комиссия проводит работу с использованием нескольких организационно-правовых форм, и заседание комиссии является только одной из этих форм. Следовательно, если буквально толковать закон, то процессуальные издержки, например лицам, дающим объяснения членам рабочей группы, выехавшей на место событий, не должны быть возмещены, что, конечно, нельзя признать справедливым.

В ФЗ «О парламентском расследовании» недостаточно подробно регламентирован вопрос о возмещении процессуальных издержек экспертам, переводчикам, специалистам, которые также могут быть привлечены к работе комиссии. Данной группе лиц, по нашему мнению, должны быть возмещены не только расходы на проезд и проживание в связи с их прибытием на заседание комиссии, почтовые расходы, компенсация за фактическую потерю времени в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании, но и оплачены предоставляемые ими услуги, за исключением случаев, когда эти обязанности исполнялись ими в порядке служебного задания. Мнение автора опирается на практику подобных компенсаций в рамках уголовного процесса, где выплата вознаграждения эксперту, переводчику, специалисту за исполнение ими своих обязанностей в ходе уголовного судопроизводства, за

---

<sup>1</sup>Там же

исключением указанных выше случаев, предусмотрена, в частности, в части 4 статьи 131 УПК РФ. Кроме того, необходимо закрепить норму, предусматривающую сохранение за этими лицами среднего заработка по месту их работы за все время, затраченное ими в связи с привлечением их к проведению парламентского расследования.

По нашему мнению, необходимо изменить норму части 2 статьи 25 ФЗ «О парламентском расследовании», изложив ее в следующей редакции:

2. Лицам, привлекаемым к работе комиссии по расследованию для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета возмещаются:

- расходы на проезд и проживание в связи с прибытием на заседание комиссии;
- почтовые расходы;
- компенсация за фактическую потерю времени в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании
- вознаграждение, выплачиваемое эксперту, переводчику, специалисту за исполнение ими своих обязанностей в ходе работы комиссии по расследованию, за исключением случаев, когда эти обязанности исполнялись ими в порядке служебного задания.
- за лицом, вызываемым в качестве свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика сохраняется средний заработок по месту его работы за все время, затраченное им в связи с привлечением к парламентскому расследованию. Средний заработок сохраняется за все рабочие дни недели по графику, установленному по месту постоянной работы. Лицам, не являющимся рабочими, колхозниками или служащими, выплачивается вознаграждение за отвлечение их от работы или обычных занятий.

Представляется интересным сопоставить размеры компенсаций, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2006 г. № 110 г. «О порядке и размерах возмещения расходов, понесенных гражданами в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании» и сумм возмещаемых издержек лицам в связи с их вызовом в органы дознания, предварительного следствия, прокуратуру или в суд, установленных Инструкцией о порядке и размерах возмещения расходов и выплаты вознаграждения лицам в связи с их вызовом в органы дознания, предварительного следствия, прокуратуру или в суд (кроме Конституционного Суда Российской Федерации и арбитражного суда) (утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 14 июля 1990 г. N 245). Результаты сравнения позволят сделать вывод о степени гарантированности достойного возмещения процессуальных издержек лицам, привлекаемым к работе комиссии по расследованию для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам.

Сопоставление перечня компенсируемых расходов и их размеров показал следующее.

1. Суммы компенсации расходов на проживание одинаковы.

2. Что касается компенсации расходов на проезд, то, в целом, ее размер схож, однако перечень компенсируемых расходов на проезд для участия в парламентских расследованиях дополнен оплатой транспортировки паромной переправой, к тому же верхней предел возможных расходов по большинству показателей несколько выше.

Представляется оправданным уточнить пункт «в» части 4 статьи 4 Постановления Правительства. Данной нормой установлено, что проездные расходы включают в себя оплату услуг по оформлению проездных документов. Думается, что формулировка «проездные расходы включают в себя оплату услуг по оформлению проездных докумен-

тов, в том числе и стоимость предварительной продажи проездных документов» является более выверенной.

На наш взгляд, в некоторой корректировке нуждаются положения обозначенного постановления Правительства, касающиеся компенсации за фактическую потерю времени. В соответствии со статьи 7 Постановления «гражданам за фактическую потерю времени в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании выплачивается по их письменному ходатайству компенсация в размере, устанавливаемом решением парламентской комиссии, исходя из затраченного ими времени и 5-кратного установленного законодательством Российской Федерации минимального размера оплаты труда»<sup>1</sup>. Однако из положений нельзя сделать однозначный вывод применительно к одному дню или всему сроку участия в работе комиссии применима компенсация в размере 5 минимальных размеров оплаты труда.

Постановление Правительства не предусматривает, как это делает Инструкция СМ РСФСР, сохранения средней заработной платы по месту работы. Статью 7 Постановления Правительства, по нашему мнению, можно изложить в следующей редакции: «За лицом, привлеченным к работе парламентской комиссии по расследованию, сохраняется средний заработок по месту его работы за все время, затраченное им в связи привлечением к работе комиссии. Средний заработок сохраняется за все рабочие дни недели по графику, установленному по месту постоянной работы».

Гражданам за фактическую потерю времени в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании выплачивается по их письменному ходатайству компенса-

---

<sup>1</sup>О порядке и размерах возмещения расходов, понесенных гражданами в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 февр. 2006 г. № 110 г. // Рос. газ. 2006. 10 марта.

ция в размере, устанавливаемом решением парламентской комиссии, исходя из затраченного ими времени и 5-кратного установленного законодательством Российской Федерации минимального размера оплаты труда за все время участия в работе комиссии, но не меньше размера суточных, установленного для служебных командировок за каждый день затраченный им в связи с привлечением к работе комиссии.

Региональные законы в сфере депутатских расследований также уделяют внимание правовой регламентации финансового и материально-технического обеспечения деятельности комиссий по проведению расследований.

Финансирование деятельности комиссии по расследованию осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации, поскольку комиссия создается законодательным органом власти, деятельность которого осуществляется за счет бюджетных средств.

Законы Московской, Брянской областей и Корякского автономного округа устанавливают также основные направления расходования указанных средств (в частности, компенсация лицам, привлекаемым к участию в расследовании, командировочные расходы членов комиссии). Аналогичные положения, на наш взгляд, необходимо включить и в другие региональные законы.

Представляется, что оптимальное решение проблемы финансового и материально-технического финансирования деятельности комиссий по расследованию содержит ФЗ «О парламентском расследовании» и развивающего его постановления Правительства РФ, положения которых, с учетом предложенных нами замечаний, могут быть использованы при корректировке законодательства субъектов РФ.

Анализ федерального и регионального законодательства в части правовой регламентации процессуальных аспектов проведения парламентских расследований позволяет сделать следующие выводы.

Парламентское расследование может быть начато толь-

ко при наличии сведений, что произошло событие, с наличием которого связывается возможность проведения расследования. Перечень оснований проведения парламентских расследований достаточно четко закреплён как на федеральном, так и на региональном уровне. Вместе с тем, представляется вполне оправданным ввести в российском законодательстве о парламентских расследованиях термин «повод проведения парламентских расследований», который обозначал бы источник информации о событии, обстоятельства которого исследуются комиссией по проведению расследования.

В процессе проведения парламентского расследования выделяются ряд взаимосвязанных стадий, каждая из которых характеризуется определенной специфической целью, составом субъектов, документами и проводимыми мероприятиями.

Стадия принятия решения о возбуждении парламентского расследования, которую условно можно разбить на подстадию инициирования проведения расследования, подстадию принятия (непринятия) решения о проведении расследования, а также подстадию формирования комиссии, является подготовительной. На ней выясняется необходимость и возможность проведения контрольных мероприятий.

Выдвижение инициативы связано с определенными требованиями и запретами, необходимость установление которых вызывает дискуссии. В частности, ограничение на проведение расследования в связи с близостью всероссийских или региональных выборов, на наш взгляд, неоправданно.

Окончательное решение о возбуждении парламентского расследования принимается большинством голосов депутатов соответствующих законодательных органов власти Российской Федерации, что соответствует роли комиссии как представителя всего парламента.

Возможность проведения только совместного рассле-

дования палатами Федерального Собрания обусловила наличие ряда особенностей в порядке проведения расследований российским парламентом (в частности, необходимость поддержки инициативы проведения расследования обеими палатами Федерального Собрания, введение должностей сопредседателей комиссии).

На порядок формирования комиссии большое влияние оказывает принцип равного доступа к работе комиссии всех политических сил, представленных в парламенте.

Должности председателей (сопредседателей), их заместителей и секретаря комиссии является выборными, что, по нашему мнению, повышает возможность проведения беспристрастного расследования.

Необходимость применения комплексного подхода в проведении расследований стало причиной закрепления различных организационно-правовых форм работы комиссии (например, заседания, выезд депутатов по месту событий).

Результатом работы комиссии является итоговый документ, содержащий оценку ее членами деятельности представителей органов публичной власти. Данный доклад нуждается в утверждении парламентом, поскольку комиссия работает от имени законодательного органа. Утвержденный доклад публикуется и направляется в отдельные органы власти, чем реализуются главные цели проведения расследования – информирование общества и повышение эффективности государственного управления.

Принципиальными моментами является установление предельного срока проведения расследования и возможность его продления по объективным причинам. Закрепление возможности продления сроков проведения расследований по указанным выше причинам представляется весьма целесообразным.

Финансовая гарантия самостоятельности комиссий позволяет не только эффективно выполнять работу членам комиссии, но и обеспечивает возможность привлечения для участия в работе комиссии иных лиц.



## Заключение

Проведенное исследование дает основания для определенных выводов и рекомендаций, охватывающих различные аспекты парламентских расследований.

Поиск возможных решений в процессе совершенствования контрольных полномочий законодательных (представительных) органов в России привел к тщательной проработке правовой регламентации института парламентских расследований как на федеральном, так и на региональном уровне. С этой целью были приняты ФЗ «О парламентском расследовании», целый ряд региональных законов. Представляется, что разработка подобных региональных законов будет проводиться и в других субъектах Российской Федерации.

Парламентские расследования можно определить как форму парламентского контроля над органами исполнительной власти (иногда и над органами местного самоуправления), осуществляемого созданными в установленном порядке специальными временными комиссиями законодательного органа государственной власти, которые исследуют факты нарушения прав и свобод граждан, эффективность деятельности должностных лиц по устранению причин и последствий природных и техногенных катастроф. Важность указанного института обусловлена тем, что он занимает особое место в системе парламентского контроля. Институт имеет много схожих черт с другими формами парламентского контроля, однако специфичен по парламентской структуре его осуществляющей, целям проводимой деятельности, процедуре реализации, возможным последствиям проведения контрольных мероприятий.

Институт парламентских расследований функционирует в большинстве стран мира, однако единообразного подхода относительно его регламентации не выработано.

Вместе с тем, можно выделить две основные модели предоставления высшему законодательному органу полномочия на проведение расследования. Указанное право нашло либо конституционное закрепление, либо предусмотрено в развивающем конституцию законодательстве. Выбор способа во многом зависит от политической обстановки в конкретном государстве, сложившейся в период разработки основного закона страны, т.е. зависит от влияния множества неправовых, в первую очередь, политических факторов.

В Российской Федерации правовая регламентация рассматриваемого института во многом отвечает общемировым тенденциям, однако имеет ряд особенностей.

Цели и принципы проведения парламентских расследований характеризуют данный институт как институт демократический, являющийся одной из гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, эффективного государственного управления.

Достаточно четко обозначен предмет парламентских расследований. Как и в большинстве стран мира, парламентские расследования не должны подменять собой деятельность судов, предварительного следствия, т.е. не должны вторгаться в компетенцию других органов власти. Вместе с тем, предмет расследований в некоторых случаях, на наш взгляд, необоснованно ограничен. В частности, ФЗ «О парламентском расследовании» содержит ограничения расследований деятельности главы государства, а некоторые региональные законы – высшего исполнительного органа данного субъекта федерации.

Круг лиц, которые обладают какими-либо правами или несут какие-либо обязанности при осуществлении Федеральным Собранием Российской Федерации или законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации деятельности по проведению парламентских расследований

разнообразен. Помимо собственно комиссии по расследованию и ее членов на различных стадиях расследования субъектами могут выступать депутаты законодательных органов, лица, обладающие информацией по поводу произошедшего события, ставшего предметом расследования, органы судебной власти и прокуратуры и т.д. Четкая регламентация правового положения каждого участника парламентских расследований является гарантией эффективности проводимых контрольных мероприятий.

Вместе с тем, законодательством о парламентских расследованиях установлены достаточно жесткие «барьеры» для возбуждения подобных расследований (как на подстадии инициирования расследований, так и на подстадии принятия решения о проведении расследования), что несколько усложняет процесс их возбуждения.

Процедура проведения парламентских расследований представляет собой совокупность нескольких стадий: стадии принятия решения о возбуждении парламентского расследования, которая включает в себя подстадию инициирования проведения расследования, подстадию принятия (непринятия) решения о проведении расследования, а также подстадию формирования комиссии); стадии, связанной с организацией и проведением собственно парламентского расследования; стадии принятия решения по результатам проведения парламентского расследования; стадии реагирования на результаты проведенного расследования.

Прохождение подстадии принятия (непринятия) решения о проведении парламентского расследования в Федеральном Собрании Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации несколько отличаются, что обусловлено двупалатностью российского парламента и, за некоторым исключением, однопалатностью последних. Иными словами, возбуждение парла-

ментского расследования в российском парламенте связано с поддержкой инициативы обеими палатами Федерального Собрания.

Проведение парламентских расследований предполагает подготовку комиссией по расследованию итогового доклада, содержащего оценку ее членами деятельности представителей органов публичной власти.

Самостоятельно депутаты не могут привлечь лицо, деятельность которого подвергалась контролю, в какой-либо юридической ответственности. Однако, результаты проведенных парламентских расследований могут стать поводом для возбуждения уголовного дела, привлечения должностных лиц к административной или дисциплинарной ответственности.

Важной гарантией эффективности проведения расследований является закрепление во всех законах, регламентирующих порядок проведения парламентских расследований, обязанности лица, полномочного наложить дисциплинарное взыскание, провести проверку указанных в докладе фактов, принять соответствующее решение и незамедлительно предоставить парламентариям сведений о принятом по результатам проверки решении (отметим, что подобная норма уже содержится в ФЗ «О парламентском расследовании» и некоторых региональных законах).

Закрепление четких сроков работы комиссии по расследованию является важной составляющей, обеспечивающей оперативность деятельности комиссии. По мнению диссертанта, закрепление возможности продления работы комиссии при наличии объективных причин повысит эффективность, всесторонность и объективность проводимого расследования.

Залог успешной работы комиссии по расследованию видится также в финансовом и материальном обеспечении деятельности комиссии.

Финансовая гарантия самостоятельности комиссии позволяет не только непредвзято выполнять работу членам комиссии, но и обеспечивает возможность привлечения для участия в работе комиссии иных участников (лиц, привлекаемым к работе комиссии по расследованию для дачи объяснений по расследуемым ею фактам и обстоятельствам, экспертов, специалистов и т.п.).

Представляется, что совершенствование законодательства в данной сфере в сочетании с практикой проведения парламентских расследований в России позволит повысить эффективность проводимых законодательными органами расследований.

## Список использованной литературы

### *Нормативно-правовые акты*

#### **Федеральный уровень**

Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.

Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа : федер. конституц. закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ // Рос. газ. – 2006. – 15 июля.

О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // Рос. газ. – 1997. – 23 дек.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 31 дек.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 дек. 2001 г. N 197-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 31 дек.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – 22 дек.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон РФ от 30 дек. 2006 г. № 277-ФЗ // Рос. газ. – 2007. – 10 янв.

О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон РФ от 27 дек. 2005 г. № 196-ФЗ // Рос. газ. – 2005. – 29 дек.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // Рос. газ. – 2005. – 24 мая.

О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Рос. газ. – 2004. – 31 июля.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт.1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газ. – 1999. – 19 окт.

О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон РФ от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ // Рос. газ. – 1997. – 1 окт.

О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Рос. газ. – 1997. – 31 июля.

Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон РФ от 12 авг. 1995 г. № 144-ФЗ // Рос. газ. – 1995. – 18 авг.

О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Рос. газ. – 1992. – 25 нояб.

О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федерал. Собр. РФ от 30 янв. 2002 г. № 33-СФ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 635.

О комиссии Государственной Думы Федерального Собрания по государственному долгу и зарубежным активам Российской Федерации : постановление Гос. Думы от 26 янв. 2000 г. № 16-III ГД // Собр. законодательства РФ. – 2000. – № 5. – Ст. 468

О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление Гос. Думы Федерального Собрания РФ от 22 янв. 1998 г. № 2134-II ГД // Собр. законодательства РФ. – 1998. – № 7. Ст. 801.

О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности : постановление Гос. Думы от 19 марта 1997 г. № 1253-II ГД // Собр. законодательства РФ – 1997. – № 13. – Ст. 1498.

О фактах нарушения избирательного законодательства при проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области : постановление Гос. Думы от 4 окт. 1996 г. № 654-II ГД // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 42. – Ст. 4783.

О ходе приватизации РАО «Норильский никель» и вызванных этим социально-экономических проблемах и о создании Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке хода приватизации РАО «Норильский никель» и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем : постановление Гос. Думы от 21 февр. 1996 г. № 102-II ГД // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 10. – Ст. 863.

О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и об ответственности должностных лиц за ее негативные результаты : постановление Государственной Думы от 9 февр. 1996 г. № 66-II ГД // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 8. – Ст. 728.

О комиссии Государственной Думы по проверке фактов нарушения прав человека в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, содержащихся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания системы Министерства внутренних дел Российской Федерации : постановление Гос. Думы от 26 апр. 1994 г. № 101-I ГД // Рос. газ. – 1994. – 14 мая ; Собр. постановлений РСФСР. – 1990. – № 18. – Ст. 132.



Инструкция о порядке и размерах возмещения расходов и выплаты вознаграждения лицам в связи с их вызовом в органы дознания, предварительного следствия, прокуратуру или в суд (кроме Конституционного Суда Российской Федерации и арбитражного суда) : (утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 14 июля 1990 г. № 245) // Собр. постановлений РСФСР. – 1990. – № 18. – Ст. 132.

О порядке и размерах возмещения расходов, понесенных гражданами в связи с привлечением к участию в парламентском расследовании : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 февр. 2006 г. № 110 г. // Рос. газ. – 2006. – 10 марта.

По докладу комиссии, образованной первым Съездом народных депутатов СССР, по расследованию событий, имевших место в городе Тбилиси 9 апреля 1989 года : постановление Съезда нар. депутатов СССР от 24 дек. 1989 г. № 978-1 // Ведомости Съезда нар. депутатов и Верхов. Совета СССР. – 1989. – № 29. – Ст. 578.

Конституция (Основной закон) РСФСР : принята Верховным Советом РСФСР 12. апр. 1978 г. : (утратил силу) // Ведомости Верхов. Совета РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407.

Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята Верхов. Советом СССР 7 окт. 1977 г. : (утратил силу) // Ведомости Верхов. Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

Конституция (Основной закон) РСФСР : утв. постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 янв. 1937 г. [Электронный ресурс] : (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 дек. 1936 г. : (утратил силу) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – 6 дек. – № 283.

***Законопроекты, заключения,  
послания Президента Российской Федерации***

Заключение Комитета Государственной Думы по государственному строительству на проект федерального закона № 214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

Официальный отзыв Правительства на проект федерального закона № 214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

Послание Президента Федеральному Собранию от 19 апр. 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://president.kremlin.ru/sdocs/appears>

Проект федерального закона № 214764-3 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=214764-3>

Проект федерального закона № 217901-4 «О парламентском расследовании» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=217901-4>

Экспертное заключение на проект федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс] : экспертиза подготовлена Фондом развития парламентаризма в России в окт. 2003 г. – Режим доступа: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/214764-3.html>

**Региональный уровень**

Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) : принята на внеочеред. одиннадцатой сессии Верхов. Совета Респ. Саха (Якутия) двенадцатого созыва поста-

новлением от 4 апр. 1992 г. № 908-ХІІІ // Сб. Законов Респ. Саха (Якутия). – 1992. – Ст. 90.

Устав (Основной Закон) Калининградской области [Электронный ресурс] : принят Областной Думой 28 дек. 1995 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О депутатском расследовании : закон Нижегород. обл. от 11 мая 2010 г. № 75-3 // Правовая среда. – 2010. – 14 мая.

О признании утратившими силу отдельных законов Корякского автономного округа : закон Камчат. края от 16 дек. 2009 г. № 360 // Официальные Ведомости. – 2009. – 24 дек.

Об Уполномоченном по правам человека в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 7 окт. 2009 г. № 69/35-оз // Областная. – 2009. – № 129.

О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 3 июля 2009 г. № 48/14-оз // Вост.-Сиб. правда. – 2009. – № 32.

О Законодательном Собрании Иркутской области : закон Иркут. обл. от 8 июня 2009 г. № 30-оз // Областная. – 2009. – 15 июня.

О парламентском расследовании : закон Кабардино-Балкарской Респ. от 20 июня 2008 г. № 31-РЗ // Официальная Кабардино-Балкария. – 2008. – 27 июня.

О депутатском расследовании в Томской области : закон Томской обл. от 28 февр. 2008 г. № 1009 // Официальные ведомости Гос. Думы Томской обл. : сб. норматив. актов. – 2008. – № 13 (135)-І. – 26 марта.

О депутатском расследовании : закон Воронежской обл. от 28 дек. 2007 г. № 173-ОЗ // Собр. законодательства Воронеж. обл. – 2007. – № 12. – Ст. 432.

О депутатском расследовании Курской областной Думы : закон Курской области от 23 нояб. 2007 № 119-ЗКО // Курская правда. – 2007. – 5 дек.

О депутатском расследовании : закон Брянской обл. от 6 нояб. 2007 г. № 147-З // Официальная Брянщина. – 2007. – № 13.

О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края : закон от 8 окт. 2007 г. N 125-ПК // Собр. законодательства Перм. края. – 2007. – № 11.

О депутатском расследовании Ивановской областной Думы : закон Ивановской обл. от 26 сент. 2007 г. N 140-ОЗ // Собр. законодательства Иванов. обл. – 2007. – № 39.

О депутатском расследовании : закон Еврейской авт. обл. от 20 июля 2007 № 194-ОЗ // Собр. законодательства ЕАО. – 2007. – № 10. – Ст. 2113.

О депутатском расследовании Костромской областной Думы : закон Костром. обл. от 16 июля 2007 г. № 193-4-ЗКО // Сб. постановлений : норматив. документы. – 2007. – 26 июля (№ 31).

О парламентском расследовании : закон Чечен. Респ. от 20 мая 2007 г. № 25-РЗ // Вестн. Респ. – 2007. – 9 июня.

О парламентском расследовании Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкес. Респ. от 8 дек. 2006 г. № 100-РЗ // День Республики. – 2006. – 14 дек.

О положении о депутатском расследовании : постановление Гос. Собр. (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. ГС № 1097-III // Якутия. – 2005. – № 119.

О депутатском расследовании : закон Моск. обл. от 4 нояб. 2004 г. № 136/2004-ОЗ // Вестн. Моск. обл. думы. – 2004. – № 11.

О депутатских расследованиях в Калининградской области : закон Калининград. обл. от 4 июня 2002 г. № 152 // Рос. газ. – 2002. – 12 июля (№ 126). – Прил.: Запад России.

О депутатском расследовании Думы Корякского автономного округа : закон Коряк. автоном. окр. от 29 мая 2006 г. № 172-ОЗ : (утратил силу) // Народовластие. – 2006. – № 61. – 1 июня.

О депутатской проверке в Иркутской области : закон Иркут. обл. от 12 янв. 2006 г. № 1-ОЗ : (утратил силу) // Вост.-Сиб. правда. – 2006. – 26 янв.

### *Судебная практика*

Информация о постановлении Европейского суда по правам человека от 9 нояб. 2006 г. по делу «Леемпул и акционерное общество «Издание С.А. Сине ревью» (Leemroel and S.A. Ed. Cine Revue) против Бельгии» (жалоба № 64772/01) // Бюл. Европейского Суда по правам человека. – 2007. – № 5.

О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верхов. Суда РФ от 16 окт. 2009 г. № 19 // Рос. газ. – 2009. – 30 окт.

### *Специальная литература*

Авакьян С. А. Парламентаризм в России: идеи и решения. / С. А. Авакьян. // Вестн. МГУ. Сер. 11, Право. – 2006. – № 2. – С. 3–19.

Алексеев С. С. Структура советского права. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.

Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2006. – 800 с.

Бендюрина С. В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации : (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Бендюрина. – Екатеринбург, 2003. – 21 с.

Боннер А. Т. Судебный контроль в области управления : учеб. пособие / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. – М. : Изд-во МГУ, 1973. – 110 с.

Брежнев О. В. Процессуальные аспекты деятельности Конституционного Суда РФ: проблемы и пути их решения // Конституц. и муниципал. право. – 2003. – № 2. – С. 25–29.

Булаков О. Н. Регламентное регулирование статуса парламента (сравнительный анализ) // Рос. юстиция. – 2004. – № 1. – С. 8–9.

Булаков О. Н. Современный парламент (теория, мировой опыт, российская практика) : учебник / О. Н. Булаков. – М. : Эксмо, 2005. – 320 с.

Булаков О. Н. Парламентское право и парламентские процедуры в Российской Федерации / О. Н. Булаков, И. Н. Рязанцев // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2004. – № 2. – С. 15–29.

В Госдуме обсуждают процедуру парламентских расследований [Электронный ресурс] // Юридическая Россия : федер. правовой портал. – 2005. – 14 июня. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/news/news.asp?newsID=7251> (дата обращения: 24.01.2012).

Васильева Н. Ф. Деятельность 1–4 Государственной Думы: первый опыт российского парламентаризма / Н. Ф. Васильева, А. А. Иванов. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 1994. – 40 с.

Вице-спикер Госдумы «единоросс» Пехтин считает парламентское расследование событий в Кондопоге «показушным» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : // <http://www.zaks.ru/a0/ru/archive/view.html?i=24429&p=0>

Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 70 с.

Госдума отказалась проводить расследование событий в Кондопоге [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vesti.ru/news.html?id=101447&tid=38810>

Гранкин И. В. Парламент России / И. В. Гранкин. – М. : Консалтбанк, 1999. – 304 с.

Гуляева Е. А. Парламентаризм как концептуальное и институциональное основание конституционализма: опыт отраслевого и сравнительно-правового анализа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Е. А. Гуляева. – СПб., 2006. – 22 с.

Енгибарян Р. В. Сравнительное конституционное право : учеб. пособие / Р. В. Енгибарян. – М. : Юристъ, 2005. – 429 с.

Еропкин А. А. Права и обязанности должностных лиц и граждан, привлекаемых к участию в парламентском расследовании в Российской Федерации / А. А. Еропкин // Конституц. и муниципал. право. – 2008. – № 21. – С. 29–34.

Зайнашев Ю. 112-я+ пункт «д». Забытый уголок Конституции // Моск. комсомолец. – 1999. – 14 авг.

Зайцева И. В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации : (на примере Дальневосточного федерального округа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Зайцева. – Владивосток, 2004. – 28 с.

Закон «О парламентском расследовании» подвергся глубоким изменениям [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strana.ru/stories/05/01/11/3587/266088.html>.

Законопроект о парламентском расследовании Госдумой Российской Федерации принят во втором чтении [Электронный ресурс] // REGNUM. – 2005. – 25 нояб. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/550195.html> (дата обращения: 24.01.2012).

Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. / А. Б. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 120 с.

Земскова Е. Из депутатов – в детективы : ко второму чтению закон «О парламентском расследовании» стал более либеральным [Электронный ресурс] / Е. Земскова // Strana.ru. – 2005. – 25 нояб. – Режим доступа : <http://www.strana.ru/stories/05/01/11/3587/266014.html> (дата обращения: 24.01.2012).

Знаменский Д. О. Ответственность и эффективность деятельности органов и должностных лиц публичной власти в Российской Федерации: политологический аспект :

автореф. дис. ... канд. полит. наук / Д. О. Знаменский. – М., 2007. – 23 с.

Зражевская Т. Д. Процессуальные гарантии конституционализма // Российский конституционализм: проблемы и решения : материалы междунар. конф. / Т. Д. Зражевская. – М. : ИГЛ РАН, 1999. – С. 96–101.

Иванов Р. Л. Принципы советского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. Л. Иванов. – Л., 1988. – 20 с.

Караев Р. Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. Ш. Караев. – Ростов н/Д, 2005. – 22 с.

Керимов А. Д. Французский парламентаризм: опыт сравнительно-правового анализа : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. / А. Д. Керимов. – М., 1999. – 50 с.

Ковачев Д. А. Парламентский контроль в Болгарии / Д. А. Ковачев // Журн. рос. права. – 2000. – № 10. – С. 149–154.

Коврякова Е. В. Особенности парламентского контроля в парламентарной республике (на примере ФРГ) / Е. В. Коврякова // Журн. рос. права. – 2004. – № 6. – С. 143–150.

Коврякова Е. В. Парламентский контроль в зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Коврякова. – М., 2002. – 26 с.

Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И. Радченко. – М. : Юстицинформ, 2004. – 1354 с.

Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.

Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 2. – 838 с.

Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 3. – 790 с.

Конституции зарубежных государств : учеб. пособие /



сост. В. В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : БЕК, 2001. – 592 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран : альбом схем / сост. Ю. И. Мигачев, Д. М. Шумков. – М. : Изд-во МНЭПУ, 2001. – 128 с.

Корнилаева А. А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Корнилаева. – Уфа, 2006. – 27 с.

Крутоголов М. А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности / М. А. Крутоголов. – М. : Наука, 1988. – 240 с.

Лопатин В. В. Малый толковый словарь русского языка / В. В. Лопатин, Л. Е. Лопатина. – М. : Рус.яз, 1990. – 704 с.

Маленко И. Бельгия просит прощения за убийство Патриса Лумумбы [Электронный ресурс]. / И. Маленко // Правда.Ру.– 2002. – 7 февр. – Режим доступа: <http://news.pravda.ru/abroad/2002/02/07/36710.html> (дата обращения: 24.01.2012).

Малумов А. Ю. Комментарий к федеральному закону «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный) / А. Ю. Малумов, Г. Ю. Малумов ; под ред. С. Н. Бабурина. – М. : Юстицинформ, 2007. – 312 с.

Мальцев Б. А. Парламентаризм в России: исторический опыт, проблемы и перспективы [Электронный ресурс] : учеб.-метод. комплекс / Б. А. Мальцев // Законодат. Дума Томской обл. : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://duma.tomsk.ru/page/159/> (дата обращения: 24.01.2012).

Матузов Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 2-е изд. – М. : Юристь, 2005. – 541 с.

Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности (теоретическо-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Б. К. Мецаев. – М., 2002. – 26 с.

Митюков М. А. О преобразовании Конституции Рос-

сийской Федерации / М. А. Митюков // Право и власть. – 2001. – № 1. – С. 105–112.

Мицкевич Л. А. Понятие и характерные черты органа исполнительной власти / Л. А. Мицкевич // Учен. зап. / Юрид. ин-т Краснояр. гос. ун-та. – Красноярск, 2001. – Вып. 1. – С. 23–34.

Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / А. А. Мишин ; отв. ред Б. С. Никифоров. – М., 1984. – 190 с.

Муляев А. Г. Конституционно-правовые основы парламентского расследования в Российской Федерации / А. Г. Муляев // Представительная власть. – 2007. – № 2. – С. 23–25.

О процедуре парламентских расследований [Электронный ресурс] : [рекомендации «Круглого стола» в Гос. Думе РФ, 9 июня 2005 г.]. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/>

Огибалин Ю. А. Материально-правовые и процессуальные гарантии обеспечения демократии и свободы личности: основные вопросы учения о гражданских и процессуальных средствах и способах обеспечения субъективных прав : в 2 т. / Ю. А. Огибалин. – Тверь, 1993. – Т. 1. – 320 с.

Онтсугу Р. Ж. Парламент в условиях нового конституционализма и демократических преобразований в Африке на рубеже XX–XXI веков : на примере Республики Бенин, Буркина-Фасо, Того / Р. Ж. Онтсугу. – М., 2009. – 27 с.

Очерк государственного устройства Соединенных Штатов Америки / сост. Р. Шредер. – Вашингтон : Изд. правительства США, 1993. – 213 с.

Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой, И. М. Степанова. – М. : Юристъ, 2000. – 392 с.

Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. – 2-е изд, перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – 655 с.

Постоянные правила Сената США (в ред. 1979 года) // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты / под общ. ред. О. А. Жидкова. – М., 1993. – Т. 1. – 335 с.

Пьянов Н. А. Консультации по теории государства и права : учеб. пособие / Н. А. Пьянов. – 2-е изд., испр. и доп. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2005. – Ч. 1. – 220 с.

Родин И. Парламентское расследование сдулось [Электронный ресурс] / И. Родин // Независимая газета. – 2009. – 10 июня. – Режим доступа: [http://www.ng.ru/politics/2009-10-06/1\\_rassledovanie.html](http://www.ng.ru/politics/2009-10-06/1_rassledovanie.html) (дата обращения: 25.01.2012).

Родин И. Спецнадзор над спецконтролем [Электронный ресурс] / И. Родин // Независимая газета. – 2009. – 27 окт. – Режим доступа: [http://www.ng.ru/politics/2009-10-27/1\\_nadzor.html](http://www.ng.ru/politics/2009-10-27/1_nadzor.html) (дата обращения: 25.01.2012).

Садовникова Г. Д. Парламентские расследования и развитие института парламентского контроля в Российской Федерации / Г. Д. Садовникова // Гос. власть и мест. самоуправление. – 2006. – № 2. – С. 11–15.

Саликов М. С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль и научная дисциплина / М. С. Саликов // Право и политика. – 2000. – № 4. – С. 10–15.

Слива А. Я. Контрольная деятельность Советов (Конституционные основы, практика, проблемы) / А. Я. Слива // Сов. государство и право. – 1987. – № 11. – С. 39–49.

Смирнов А. Ф. Государственная Дума Российской империи 1906–1917 гг. : историко-правовой очерк / А. Ф. Смирнов. – М. : Книга и бизнес, 1998. – 624 с.

Спиридонов А. А. Основные перспективы совершенствования института парламентских расследований в Российской Федерации / А. А. Спиридонов // Традиции и новации в российском праве : материалы V Междунар. конф. студентов и аспирантов Моск. гос. юрид. академии. – М., 2006. – С. 183–184.

Спиридонов А. А. Институт парламентских расследований в Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / А. А. Спиридонов. – М., 2008. – 32 с.

Стенина В. К. Конституционно-правовой механизм осуществления парламентского контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. / В. К. Стенина. – М., 2007. – 29 с.

Сурков К. Ю. Стороны парламентского расследования [Электронный ресурс] / К. Ю. Сурков. – Режим доступа: Режим доступа: <http://www.fincontrol.ru/themes/fincontrol/archive-number.asp>.

Теория государства и права : учебник / под ред В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2000. – 596 с.

Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. – Харьков : Вища шк., 1985. – 192 с.

Трещетенкова Н. Ю. О парламентском контроле в Польской Республике // Журн. рос. права. – 2000. – № 10. – С. 155–167.

Трошев Д. Б. Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Д. Б. Трошев. – М., 2008. – 26 с.

Урьяс Ю. П. Механизм государственной власти ФРГ / Ю. П. Урьяс ; отв. ред. Н. С. Крылова. – М. : Наука, 1988. – 192 с.

Хрестоматия по истории государства и права России / сост. Ю. П. Титов. – М. : Проспект, 1999. – 470 с.

Черниловский З. М. Всеобщая история государства и права : учебник / З. М. Черниловский. – М. : Юристъ, 1996. – 576 с.

Чиркин В. Е. Конституция: российская модель / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 160 с.

Чуксина В. В. Институт комиссий по правам человека в

Российской Федерации : в свете мирового опыта : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / В. В. Чуксина. – Томск, 2005. – 27 с.

Шаклеин Н. И. Конституционно-правовой статус федерального и региональных парламентов Российской Федерации и проблемы его совершенствования : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. / Н. И. Шаклеин. – М., 2010. – 42 с.

Шкель Т. Госдума согласилась с президентской идеей о парламентском расследовании, но наполнять ее будет самостоятельно [Электронный ресурс] / Т. Шкель. – Режим доступа: [www.rg.ru/tema/avtor\\_Tamara-Shkel/index.html](http://www.rg.ru/tema/avtor_Tamara-Shkel/index.html)

Яковлев Г. С. Запросы и вопросы как средство парламентского контроля / Г. С. Яковлев ; беседу вел Ю. Звягин // Журн. рос. права. – 2000. – № 10. – С. 140–146.

### **Иностранная литература**

Гортес Р. Так работают правительство и парламент / Р. Гортес. – М. : Дело, 1993. – 96 с.

Кушман К. Д. Политическая система США и как она действует / К. Д. Кушман ; пер. с англ. М. Корякова. – New York : Liberty Publishing House, 1990. – 224 с.

Очерк государственного устройства Соединенных Штатов Америки / сост. Р. Шредер. – Вашингтон : Изд. правительства США, 1992. – 128 с.

Шайо А. Самоограничение власти : (крат. курс конституционализма) : пер. с венг. / А. Шайо. – М. : Юристъ, 1999. – 292 с.

Rieselbach Leroy N. Congressional politics. The evolving legislative system / N. Rieselbach Leroy. – 2 ed. – Oxford, 1995. – 500 p.

### **Официальные сайты органов государственной власти**

Государственная Дума [Электронный ресурс] : офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения: 25.01.2012).

Законодательная Дума Томской области [Электронный ресурс] : офиц. сайт Гос. Думы Томской обл. – Режим доступа: <http://duma.tomsk.ru/> (дата обращения: 25.01.2012).

Калининградская областная Дума [Электронный ресурс] : офиц. интернет-представительство. – Режим доступа: <http://duma.kaliningrad.org> (дата обращения: 25.01.2012).

## Оглавление

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Институт парламентских расследований: теоретические основы и общая характеристика правового регулирования....</b>	<b>6</b>
1.1. Парламентские расследования: понятие, место в системе парламентского контроля..	6
1.2. Правовое регулирование парламентских расследований в зарубежных странах .....	24
1.3. История развития правового регулирования парламентских расследований в России .....	39
<b>Глава 2. Материально-правовые аспекты проведения парламентских расследований.....</b>	<b>63</b>
2.1. Цели и принципы проведения парламентских расследований .....	64
2.2. Предмет парламентских расследований .....	75
2.3. Субъекты парламентских расследований.....	95
2.3.1. <i>Субъекты выдвижения инициативы и субъекты принятия решения о проведении парламентского расследования .....</i>	<i>98</i>
2.3.2. <i>Комиссии по расследованию: правовой статус, полномочия членов комиссии .....</i>	<i>108</i>
<b>Глава 3. Процедура проведения парламентских расследований .....</b>	<b>139</b>
3.1. Основания возбуждения парламентских расследований.....	140
3.2. Стадии проведения парламентских расследований.....	142
3.2.1. <i>Принятие решения о возбуждении парламентского расследования.....</i>	<i>146</i>
3.2.2. <i>Организация и проведение собственно парламентского расследования.....</i>	<i>171</i>

3.2.3. Принятие итогового решения по результатам проведения парламентского расследования .....	189
3.2.4. Реагирование на результаты проведенного парламентского расследования .....	197
3.2.5. Сроки проведения парламентского расследования .....	205
3.3. Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности комиссии .....	209
<b>Заключение .....</b>	<b>217</b>
<b>Список использованной литературы.....</b>	<b>222</b>



Научное издание

Якимова Екатерина Михайловна

**Правовое регулирование  
парламентских расследований  
в Российской Федерации**

Издается в авторской редакции.

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 27.01.12. Формат 60x90 1/16.

Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 15,1.

Тираж 50 экз. Заказ

Издательство Байкальского государственного  
университета экономики и права.  
664003, Иркутск, ул. Ленина, 11.  
Отпечатано в ИПО БГУЭП.