

УДК 342.537.7(47)
ББК 67.400.621.3(2Рос)

Е.М. ЯКИМОВА
кандидат юридических наук, доцент
Байкальского государственного университета экономики и права,
г. Иркутск
e-mail: yakimova_katerin@mail.ru

ПАРЛАМЕНТСКИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ КАК ФОРМА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ: ОПЫТ РОССИИ И ГЕРМАНИИ*

Рассматривается правовая регламентация одной из форм парламентского контроля — институт парламентских расследований в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия. Делается попытка выявить общие закономерности, а также особенности регламентации и функционирования института парламентских расследований в этих странах.

Ключевые слова: парламент; парламентский контроль; парламентское расследование.

E.M. YAKIMOVA
PhD in Law, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: yakimova_katerin@mail.ru

PARLIAMENTARY INVESTIGATIONS AS A FORM OF PARLIAMENTARY CONTROL IN RUSSIA AND GERMANY

The article deals with a legal regulation of one of the forms of parliamentary control — institution of parliamentary investigations in the Russian Federation and in the Federal Republic of Germany. The author makes an attempt to determine common and distinguishing features of the regulation and functioning of the institution of parliamentary investigations in the countries under consideration.

Keywords: parliament; parliamentary control; parliamentary investigation.

Парламент, являясь высшим представительным органом, обладает правом контролировать деятельность органов исполнительной власти, при этом он обязан реагировать на события, связанные с грубым нарушением прав и свобод человека и гражданина или иными происшествиями, вызвавшими большой общественный резонанс.

Одной из форм парламентского контроля являются парламентские расследования. Введение института парламентских расследований имеет большое значение для представленных в парламенте оппозиционных сил, которые получают возможность инициировать проведение расследований деятельности прежде всего органов исполнительной власти по представляющим особый общественный интерес событиям.

Макс Вебер, один из идеологов введения 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» [4, с. 148]. Таким образом, «назначение комитета по расследованию является правом меньшинства» [1, с. 71].

Широкое распространение получила также точка зрения, согласно которой одним из факторов действенности парламентских расследований, в частности, и парламентского контроля в целом является форма правления. Исходя из принципа разделения властей, можно предположить, что парламентский

* Работа выполнена при финансовой поддержке федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (соглашение № 14.В37.21.0048).

контроль «за деятельностью исполнительных органов в парламентской республике представляет собой более естественный и эффективный процесс, чем при президентской форме правления» [6, с. 13]. В то же время стоит согласиться с мнением Е.В. Ковряковой, полагающей, что «главенствующая роль партий в политической системе общества, например, в Германии, привела к искажению конституционного принципа разделения властей» [3, с. 9]. Следовательно, эффективность парламентского контроля и, соответственно, парламентских расследований во многом зависит от расстановки сил в парламенте и возможности оппозиции действовать активно.

Анализ законодательства зарубежных стран свидетельствует о том, что орган, проводящий парламентское расследование, может иметь различные названия. В некоторых странах подобные структуры носят название «комитет», а в других государствах «комиссия». Термин «комитет», в частности, используется в Германии (хотя Регламент Бундестага от 28 января 1952 г. предусматривает создание, в частности, исследовательской комиссии (§ 56)), а, например, в России, 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» [9].

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» [Там же], деятельность же комиссий может быть связана с решением конкретной задачи, рассмотрением определенного вопроса. Таким образом, использование термина «комиссия» применительно к парламентским расследова-

ниям связано, как представляется, со сферой деятельности данной структуры и следует из положений Регламентов Государственной Думы и Совета Федерации.

Что касается правового закрепления права парламента на проведение парламентских расследований, то сложилась различная практика: в ряде стран данный институт имеет конституционное закрепление (например, Германия), в других — проведение расследований предусмотрено только на уровне специального закона (например, Россия).

В Германии Бундестаг наделен правом создавать следственный комитет Основным законом страны. Так, в ст. 44 закреплено, что «Бундестаг имеет право, а по предложению четвертой части его членов обязан учредить следственный комитет. Суды и административные органы обязаны оказывать взаимную правовую и межведомственную помощь. Решения следственных комитетов не подлежат судебному рассмотрению. Суды не связаны ими при оценке и квалификации обстоятельств, в отношении которых проводилось расследование» [5, с. 92].

Действующий Регламент Бундестага «не содержит никаких требований относительно следственных действий, так как в парламенте существует мнение, что по этому поводу должен быть издан особый закон» [2, с. 200].

Закон ФРГ «О регулировании права комиссий по расследованию Немецкого Бундестага» от 19 июня 2001 г. подробно закрепляет порядок проведения парламентских расследований Бундестагом.

В Конституции России 1993 г., напротив, Федеральному Собранию России не предоставлено право проведения парламентских расследований как, впрочем, и осуществления многих других форм парламентского контроля. Представляется, что одной из важных причин отсутствия в Конституции России перечня контрольных полномочий российского парламента является то, 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 г. часто называют «ельцинской», ведь она написана сторонниками Президента и предоставила ему большие полномочия. Действительно, в первое время функционирования Федераль-

ного Собрания Российской Федерации 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. Право Федерального Собрания России проводить парламентские расследования было сначала закреплено в Регламентах палат Федерального Собрания, а затем и в специальном законе — Федеральном законе «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Что касается инициативы создания комиссии по расследованию, то в Германии инициативой обладает одна четвертая членов Бундестага. Ходатайство должно решаться безотлагательно. При этом «решение о проведении расследования не может изменять указанный в заявлении назначения предмет расследования, разве только, ходатайствующие соглашаются с подобным изменением» [8]. Решение о возбуждении расследования принимается на заседании Бундестага. «Если Бундестаг считает заявление о назначении расследования частично противоречащим Основному закону ФРГ, то комиссия по расследованию назначается с условием, что его работа будет ограничена теми аспектами, которые Бундестаг считает не противоречащими Основному закону» [Там же].

В России установлены более низкие требования к численности инициаторов — требуется «группа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы» [7]. Отметим, что одной из особенностей проведения парламентских расследований в России является то, что возможно создание только совместных комиссий обеих палат Федерального Собрания.

Особое значение имеют результаты проведения парламентского расследования, поскольку именно по их содержанию можно судить об эффективности применения данной формы парламентского контроля. Итоговый доклад должен стать тем документом,

который обобщает проведенную работу и, главное, оценивает действия (бездействия) представителей органов публичной власти, чья деятельность расследовалась.

Согласно § 33 Закона ФРГ «О регулировании права комиссий по расследованию Немецкого Бундестага» от 19 июня 2001 г. «после окончания своей работы комиссия по расследованию направляет письменное сообщение в Бундестаг. Сообщение должно содержать информацию о ходе расследования, установленных фактах и результатах расследования» [8].

Отметим, что российский законодатель более подробно регламентировал процедуру принятия, обсуждения итогового доклада комиссии по расследованию. В соответствующем законе говорится, 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 ст. 25 Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» «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 обстоятельств, 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» [7].

По общему правилу утвержденный комиссией (комитетом) 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» [10, с. 148].

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Институт парламентских расследований получил распространение и в Российской Федерации, и в Федеративной Республике Германия, однако существуют как общие

черты, так и особенности проведения парламентских расследований в указанных странах. Среди общих черт можно назвать подробную регламентацию процедуры проведения расследований в специальном законе. Среди особенностей можно обозначить различные требования к числу инициаторов, полноту проработки в специальном законе вопроса о результатах работы комиссии (комитета), а также то, что в России, в отличие от Германии, право проведения парламентских расследований не закреплено на конституционном уровне.

Список использованной литературы

1. Гортес Р. Так работают правительство и парламент. М., 1993.
2. Государственное право Германии: в 2 т. М., 1994. Т. 2.
3. Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
4. Коврякова Е.В. Особенности парламентского контроля в парламентарной республике (на примере ФРГ) // Журнал российского права. 2004. № 6. С. 143–150.
5. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. М., 2001.
6. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2006.
7. О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон РФ от 27 дек. 2005 г. № 196-ФЗ // Российская газета. 2005. 29 дек.
8. О регулировании права комиссий по расследованию Немецкого Бундестага (Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages): федер. закон Германии от 19 июня 2001 г.
9. Сурков К.Ю. Стороны парламентского расследования [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fincontrol.ru/themes/fincontrol/archive-number.asp>.
10. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 1999.

References

1. Gortes R. Tak rabotayut pravitel'stvo i parlament. M., 1993.
2. Gosudarstvennoe pravo Germanii: v 2 t. M., 1994. T. 2.
3. Kovryakova E.V. Parlamentskii kontrol' v zarubezhnykh stranakh: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2002.
4. Kovryakova E.V. Osobennosti parlamentskogo kontrolya v parlamentarnoi respublike (na primere FRG) // Zhurnal rossiiskogo prava. 2004. № 6. S. 143–150.
5. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: ucheb. posobie / sost. V.V. Maklakov. M., 2001.
6. Kornilaeva A.A. Teoriya parlamentskogo kontrolya v kontekste printsipa razdeleniya vlastei: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Ufa, 2006.
7. O parlamentskom rassledovanii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon RF ot 27 dek. 2005 g. № 196-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2005. 29 dek.
8. O regulirovanii prava komissii po rassledovaniyu Nemetskogo Bundestaga (Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages): feder. zakon Germanii ot 19 iyunya 2001 g.
9. Surkov K.Yu. Storonny parlamentskogo rassledovaniya [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.fincontrol.ru/themes/fincontrol/archive-number.asp>.
10. Shaio A. Samoogranichenie vlasti (kratkii kurs konstitutsionalizma). M., 1999.