

ОБ ОТРАЖЕНИИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ПАРЛАМЕНТСКОМ РАССЛЕДОВАНИИ

А. С. Зубарев

Российский государственный университет правосудия

Поступила в редакцию 3 апреля 2017 г.

Аннотация: рассматриваются признаки парламентского расследования палат Федерального Собрания. Раскрывается несоответствие между сложившейся практикой расследований специальных комиссий палат Федерального Собрания и федеральным законодательством, регламентирующим парламентское расследование. Осуществлено сравнение правового положения специальных комиссий Государственной Думы, Совета Федерации с комиссиями, созданными палатами Федерального Собрания на паритетной основе. Предлагаются поправки в действующее законодательство в целях отражения фактически возникших отношений в сфере парламентского расследования и повышения эффективности парламентского контроля.

Ключевые слова: парламентское расследование, Федеральное Собрание, Государственная Дума, Совет Федерации, парламентский контроль, формы парламентского контроля, специальные комиссии палат Федерального Собрания.

Abstract: the article discusses signs of a parliamentary investigation of Federal Assembly chambers. Revealed a discrepancy between the established practices of ad-hoc investigation commissions' chambers of the Federal Assembly and the federal legislation governing parliamentary investigation. Carried out a comparison the legal status ad-hoc commissions' chambers of parliament with commissions established on a parity basis by chambers of the Federal Assembly. In conclusion the author offers the proposed amendments to the legislation in order to reflect the actual relations arising in the sphere of parliamentary investigation and enhance the effectiveness of parliamentary control.

Key words: parliamentary investigation, Federal Assembly, State Duma, Federation Council, parliamentary control, forms of parliamentary control, ad-hoc commissions' chambers of the Federal Assembly.

2017. № 2

72

Одной из базовых познавательных категорий методологии российского права является отражение и опережающее отражение¹. Ее ключевой идеей выступает адекватное и творческое отражение в норме права фактически возникших общественных отношений и, как следствие, возможность правовой нормы достигать поставленные перед ней цели, тем самым предугадывать и направлять развитие общественных отношений².

Теоретический и прикладной интерес имеет применение категории отражения к регламентации парламентских расследований в Российской

¹ См.: Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М., 2001.

² См.: Там же. С. 10–13, 102–108.

Федерации, которые выступают одной из основных форм парламентского контроля. Особая значимость подобного института в федеративных государствах подтверждается его закреплением в тестах конституций, например: ст. 53 Конституции Австрийской Республики³; ст. 44 Конституции Федеративной Республики Германия⁴; ст. 56 Конституции Королевства Бельгия⁵; ч. 4 ст. 153 Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации⁶; п. 3 ст. 58 Конституции Республики Бразилия⁷.

Таким же образом планировалось закрепить институт парламентского расследования в Конституции РФ. Однако на последнем этапе ее разработки право палат Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Федеральное Собрание) на осуществление самостоятельных парламентских расследований было исключено из ч. 3 ст. 101 будущего Основного закона⁸.

Парламентское расследование как самостоятельный правовой институт был оформлен только в 2005 г., с принятием Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»⁹ (далее – Закон о расследовании). Положения указанного закона вызвали неоднозначную оценку в конституционно-правовой науке, но многие ученые встретили принятие закона с воодушевлением и рассчитывали на его эффективность¹⁰.

Одним из главных недостатков Закона о расследовании был и остается отсутствие в нем определения понятия «парламентское расследование», что не позволяет идентифицировать как его современное состояние, так и «контрольно-следственную» природу предыдущей деятельности палат Федерального Собрания.

В целях выявления фактов проведения расследований палатами парламента из общего числа, специально созданных временных комиссий необходимо выделить признаки, свойственные парламентскому расследованию. Рассмотрим и соотнесем между собой содержание признаков парламентского расследования, сформулированных в теории конституционного права, действующем федеральном законодательстве, с практикой палат Федерального Собрания.

³ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=160> (дата обращения: 20.11.2016).

⁴ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=155&page=2> (дата обращения: 20.11.2016).

⁵ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=157> (дата обращения: 20.11.2016).

⁶ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=135&page=4> (дата обращения: 20.11.2016).

⁷ URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=563> (дата обращения: 20.11.2016).

⁸ См.: Зуев Н. И. Завершающий этап создания проекта Конституции Российской Федерации (15 октября – 8 ноября 1993 года) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

¹⁰ См., например: Постников А. Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал рос. права. 2008. № 12 ; Гранкин И. В. Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5 ; Егоров А. В. Контрольная деятельность палат парламента России : состояние и пути совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6.

Первым и главным признаком парламентского расследования является его контрольная природа, а именно: парламентское расследование – форма контроля представительного органа. В конституционно-правовой науке констатируют, что парламентское расследование является деятельностью по сбору, проверке и оценке информации по определенному кругу вопросов¹¹. Контрольное предназначение парламентского расследования отражено в действующем российском законодательстве. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о расследовании одной из целей парламентского расследования является обеспечение палатами Федерального Собрания контроля деятельности Правительства РФ, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования. Пункт 18 ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹² (далее – Закон о контроле) закрепляет, что парламентский контроль осуществляется, кроме прочих, в форме парламентского расследования. Таким образом, действующее федеральное законодательство устанавливает контрольную природу парламентского расследования, хотя не раскрывает определение понятия «расследование».

Вторым признаком является ситуативность парламентского расследования, т.е. его проведение вызвано определенными событиями. В правовой науке парламентское расследование рассматривается как форма реагирования на определенные факты и обстоятельства, а именно как форма контроля, «позволяющая реагировать на наиболее острые проблемы»¹³, «по расследованию нарушений законности, имеющих особую общественную значимость»¹⁴ или «большой общественный резонанс»¹⁵.

Статья 9 Закона о контроле отражает предмет расследования в наиболее общих чертах как факты и обстоятельства, имеющие негативные последствия для общества и государства. Закон о расследовании, конкретизируя данное положение, содержит исчерпывающий круг обстоятельств, подлежащих расследованию со стороны парламента (ст. 4). В их числе:

¹¹ См.: *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.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

¹³ *Федотова Ю. Г.* Парламентское расследование как форма парламентского контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 15.

¹⁴ *Козлов А. И.* Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 21.

¹⁵ *Спиридонов А. А.* Институт парламентского расследования в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 7.

1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина; 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 4) факты грубого нарушения финансовой дисциплины, управления и распоряжения федеральной собственностью. Соответственно парламентское расследование можно отнести к разовым формам контроля (ч. 1 ст. 13 Закона о контроле).

Следующим признаком парламентского расследования является наличие специального субъекта, осуществляющего расследование, а именно специальной комиссии¹⁶. Создание подобных комиссий предусмотрено законодательством различных стран. Так, конституции зарубежных федеративных государств закрепляют полномочия по формированию следственных комиссий: 1) исключительно за «первой» («нижней») палатой парламента¹⁷; 2) за каждой из палат парламента¹⁸; 3) за каждой из палат парламента допускается создание палатами совместных комиссий по расследованию¹⁹.

В России Закон о расследовании закрепил несвойственную зарубежному опыту модель парламентского расследования, когда создание следственной комиссии возможно только совместно двумя палатами Федерального Собрания (ст. 7–9). Закон о контроле закрепляет в качестве субъектов парламентского контроля исключительно парламентские комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования (ст. 5, 9). Однако необходимо отметить, что действующее законодательство не содержит императивных норм, запрещающих палатам формировать самостоятельные комиссии в целях расследования. Последнее умозаключение подтверждает формулировка диспозиции ст. 9 Закона о контроле: «...парламентское расследование фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, в том числе создание ... комиссии по расследованию фактов и обстоятельств ... в порядке,

¹⁶ См.: *Плюта Ю. В.* Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 24 ; *Спиридонов А. А.* Указ. соч. С. 7 ; *Якимова Е. М.* Правовое регулирование института парламентских расследований в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2010. С. 9.

¹⁷ Например, согласно ст. 53 Конституции Австрийской Республики правом создания следственных комитетов принадлежит Национальному совету Федерального Собрания.

¹⁸ В соответствии со ст. 56 Конституции Королевства Бельгия каждая из палат парламента (Палата представителей и Сенат) имеет право проводить расследования.

¹⁹ Согласно параграфу 3 ст. 58 Конституции Республики Бразилия обе палаты Национального конгресса (Палата депутатов и Федеральный сенат) вправе создавать совместные или отдельные комиссии по расследованию определенных обстоятельств.

установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». В указанном случае словосочетание «в том числе» свидетельствует о возможности проведения парламентских расследований не только совместными комиссиями на основании Закона о расследовании.

Последним, но не менее важным признаком парламентского расследования является наличие итогов и правовых последствий расследования²⁰. Согласно Закону о расследовании результаты парламентского расследования отражаются в итоговом докладе (ст. 25). С момента вступления в силу Закона о контроле по результатам парламентского расследования могут быть применены последствия парламентского контроля, перечисленные в ст. 15 Закона о контроле. Итогом деятельности специальных комиссий, учреждаемых самостоятельно палатами Федерального Собрания, является отчет, направляемый в соответствующую палату парламента. Однако, учитывая то обстоятельство, что деятельность специальных комиссий, учрежденных самостоятельно палатами Федерального Собрания для проведения парламентского расследования, не отражена в тексте Закона о контроле, по результатам самостоятельного расследования, проведенного одной палатой, последствия парламентского контроля применяться не будут.

Проведенное нами изучение постановлений палат Федерального Собрания позволяет констатировать, что Государственной Думой было принято 26 из 66, а Советом Федерации – 8 из 44 постановлений, учредивших специальные комиссии, обладающие вышеперечисленными признаками.

Необходимо отметить отличия в содержании признаков, характеризующих парламентские расследования, проведенных комиссиями одной палаты Федерального Собрания, от парламентского расследования, осуществленного совместной комиссией Федерального Собрания.

Во-первых, перечень оснований учреждения палатами следственных комиссий отличается от оснований, закрепленных в Законе о парламентском расследовании. Самостоятельные комиссии учреждались палатами Федерального Собрания в связи со следующими фактами и обстоятельствами:

а) чрезвычайными ситуациями вызванными: стихийными бедствиями²¹; внутригосударственными вооруженными конфликтами и террори-

²⁰ См.: Федотова Ю. Г. Указ. соч. С. 9.

²¹ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по рассмотрению вопросов, возникших в связи с чрезвычайной ситуацией, сложившейся в результате стихийного бедствия в городе Новороссийске Краснодарского края : постановление ГД ФС РФ от 16 октября 2002 г. № 3148-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 42 ; О Комиссии Государственной Думы по разработке и реализации правовых и экономических мер для ликвидации последствий стихийных бедствий на Курильских островах : постановление ГД ФС РФ от 28 октября 1994 г. № 298-1 ГД // Там же. 1994. № 30. Ст. 3105 ; О создании Временной комиссии Совета Федерации по вопросам ликвидации последствий стихийного бедствия на Северном Кавказе : постановление

стической деятельностью²²; убийством депутатов²³ (всего было учреждено 11 комиссий, 7 – Государственной Думой и 4 – Советом Федерации);

б) нарушения прав личности: социальных и трудовых прав, вызванных критической ситуацией в частных организациях²⁴; прав граждан на объединение²⁵; прав соотечественников, проживающих за рубежом²⁶; прав

СФ ФС РФ от 10 июля 2002 г. № 338-СФ О // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 29. Ст. 2950.

²² О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике : постановление ГД ФС РФ от 13 января 1995 г. № 452-1 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 5. Ст. 369 ; О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по содействию в освобождении насильственно удерживаемых военнослужащих, гражданских лиц и поиску пропавших без вести во время вооруженного конфликта в Чеченской Республике и прилегающих к ней районах : постановление ГД ФС РФ от 31 января 1996 г. № 54-П ГД // Там же. 1996. № 6. Ст. 529 ; О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по содействию в преодолении последствий осетино-ингушского конфликта : постановление ГД ФС РФ от 18 июля 1996 г. № 587-П ГД // Там же. 1996. № 32. Ст. 3860 ; О создании комиссии Совета Федерации по проверке фактов, изложенных в заявлении депутата Совета Федерации Р. С. Аушева : постановление СФ ФС РФ от 25 октября 1995 г. № 642-1 СФ // Там же. 1995. № 44. Ст. 4127 ; О Положении о постоянной наблюдательной комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу осетино-ингушского конфликта : постановление СФ ФС РФ от 2 марта 1996 г. № 114-СФ // Там же. 1996. № 13. Ст. 1249 ; О создании Временной комиссии Совета Федерации по анализу ситуации на Северном Кавказе : постановление СФ ФС РФ от 15 июля 2004 г. № 251-СФ // Там же. 2004. № 30. Ст. 3129.

²³ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по факту трагической гибели депутата Государственной Думы Л. Я. Рохлина : постановление ГД ФС РФ от 16 июля 1998 г. № 2847-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 30. Ст. 3713 ; О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в связи с совершением террористического акта в отношении депутата Государственной Думы Г. В. Старовойтовой : постановление ГД ФС РФ от 9 декабря 1998 г. № 3347-П ГД // Ведомости ФС РФ. 1999. № 1. Ст. 65.

²⁴ О Комиссии Государственной Думы по изучению социально-экономического положения на Выборгском целлюлозно-бумажном комбинате : постановление ГД ФС РФ от 3 июня 1998 г. № 2517-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2837 ; О Комиссии Государственной Думы по выработке предложений в связи с критической ситуацией, сложившейся на судоремонтных заводах Мурманской и Архангельской областей : постановление ГД ФС РФ от 16 июля 1998 г. № 2846-П ГД // Там же. 1998. № 30. Ст. 3712.

²⁵ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке сведений, содержащихся в обращениях жителей города Шахты Ростовской области : постановление ГД ФС РФ от 24 октября 1997 г. № 1828-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 44. Ст. 5039.

²⁶ О создании Временной комиссии Совета Федерации по изучению соблюдения прав соотечественников в Латвийской Республике : постановление СФ ФС РФ от 20 мая 1998 г. № 204-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2359.

лиц, находящихся в местах содержания под стражей²⁷ (всего было учреждено 6 комиссий: 5 – Государственной Думой и 1 – Советом Федерации);

в) нарушения действующего законодательства: избирательного законодательства²⁸ и законодательства о статусе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы²⁹ (всего было учреждено 4 комиссии Государственной Думой);

г) действиями и решениями органов публичной власти: деятельности федеральных органов исполнительной власти по распоряжению федеральным имуществом, а именно приватизацией³⁰, реорганизацией

²⁷ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов нарушения прав подозреваемых и обвиняемых в местах содержания под стражей : постановление ГД ФС РФ от 14 февраля 1997 г. № 1116-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1033 ; 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 ГД ФС РФ от 26 апреля 1994 г. № 101-1 ГД // Рос. газета. 1994. 14 мая.

²⁸ О создании Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке соблюдения избирательного законодательства в ходе подготовки и проведения выборов мэра города Нижнего Новгорода : постановление ГД ФС РФ от 16 апреля 1998 г. № 2394-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 17. Ст. 1897 ; О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению организации подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга : постановление ГД ФС РФ от 2 декабря 1998 г. № 3298-П ГД // Там же. 1998. № 49. Ст. 6003 ; О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке исполнения избирательного законодательства при подготовке и проведении выборов депутатов Московской городской Думы и депутатов Московской областной Думы, проводившихся 14 декабря 1997 года : постановление ГД ФС РФ от 24 декабря 1997 г. № 2037-П ГД // Там же. 1998. № 1. Ст. 82.

²⁹ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по обобщению результатов рассмотрения Генеральной прокуратурой Российской Федерации, органами государственной власти и организациями депутатских запросов и обращений : постановление ГД ФС РФ от 1 апреля 1998 г. № 2332-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 17. Ст. 1880.

³⁰ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу и проверке соответствия законодательству Российской Федерации порядка, условий, результатов и последствий аукционов по продаже пакетов акций открытого акционерного общества «Связьинвест», открытого акционерного общества «Тюменская нефтяная компания», открытого акционерного общества «Сибнефть» и Российского акционерного общества «Норильский никель» : постановление ГД ФС РФ от 12 сентября 1997 г. № 1697-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4495 ; 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 ГД ФС РФ от 21 февраля 1996 г. № 102-П ГД // Там же. 1996. № 10. Ст. 863 ; О Положении о Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

транспортной инфраструктуры³¹, нецелевого расходования средств федерального бюджета³²; коррупционная деятельность федеральных органов государственной власти³³, органов государственной власти субъектов федерации³⁴, депутатов Государственной Думы и их помощников³⁵; силовые действия органов государственной власти – расстрел «Белого дома»³⁶; действия и решения Правительства РФ и Центрального банка РФ по реструктуризации государственных краткосрочных обязательств, деваль-

Федерации по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты : постановление ГД ФС РФ от 6 марта 1996 г. № 130-П ГД // Государственная Дума. Постановления и другие документы. 1996. № 2 ; О Комиссии Государственной Думы по рассмотрению экономического и социального положения, сложившегося в АО «Нефтяная компания «ЮКОС», АО «Верхнесалдинское металлургическое производственное объединение», холдинговой компании «Усть-Илимский ЛПК», АО «Апатиты», АО «Березняки», АО «Забайкальский ГОК», АО «Михайловский ГОК», АО «Приаргунское ГХО», АО «Лензолото», АО «Нижнетагильский металлургический комбинат», АО «Ижмаш» в ходе экономических реформ : постановление ГД ФС РФ от 7 июня 1996 г. № 443-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2981.

³¹ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу социально-экономических последствий реорганизации железных дорог Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 4 декабря 1996 г. № 862-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 52. Ст. 5882.

³² О создании Временной комиссии Совета Федерации по вопросу финансирования территориальных дорожных фондов : постановление СФ ФС РФ от 25 декабря 1997 г. № 464-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 1. Ст. 54.

³³ Об утверждении Положения о Временной комиссии Совета Федерации по изучению проблемы борьбы с коррупцией : постановление СФ ФС РФ от 9 июня 1999 г. № 240-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 24. ст. 2907 ; Об утверждении Положения 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 ГД ФС РФ от 24 апреля 1997 г. № 1364-П ГД // Там же. 1997. № 18. Ст. 2123.

³⁴ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов коррупции должностных лиц органов государственной власти города Санкт-Петербурга : постановление ГД ФС РФ от 21 февраля 1997 г. № 1175-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10. Ст. 1124.

³⁵ Об утверждении Положения о Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке сведений, изложенных в статье «Мы говорим «депутат» – подразумеваем «брокер», опубликованной в газете «Известия» : постановление ГД ФС РФ от 20 июня 1997 г. № 1584-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 22. Ст. 3161.

³⁶ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября – 5 октября 1993 года : постановление ГД ФС РФ от 14 мая 1998 г. № 2447-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2836.

вазии обменного курса рубля, введения моратория на осуществление валютных операций капитального характера³⁷; негативным материально-бытовым обеспечением войск³⁸ (всего было учреждено 13 комиссий: 10 – Государственной Думой и 3 – Советом Федерации).

Обобщая факты и основания, повлекшие создание временных комиссий, можно констатировать, что специальные комиссии создаются в связи: 1) с возникновением чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и социального характера, а также их последствий; 2) нарушением прав и свобод личности; 3) нарушением федерального законодательства; 4) действиями и решениями должностных лиц и органов публичной власти, повлекшими негативные экономические, социальные или политические последствия.

Таким образом, практика деятельности следственных комиссий палат Федерального Собрания разнообразнее, чем перечень оснований, отраженный в Законе о расследовании. Законодатель исключил основания, по которым уже проводились парламентские расследования: факты нарушения федерального законодательства; действия и решения органов публичной власти; чрезвычайные ситуации социального характера (вооруженные конфликты и террористические акты). Закон не признал также самостоятельные следственные комиссии палат Федерального Собрания в качестве органов парламентского расследования.

Следовательно, действующее законодательство не отражает всех признаков парламентского расследования, сложившихся в практике функционирования палат Федерального Собрания. Оформляя на законодательном уровне институт парламентского расследования, законодатель проигнорировал уже сложившуюся практику самостоятельных расследований палат Федерального Собрания, вывел ее за рамки правового поля, нарушив одну из базовых методологических основ отечественного правоведения – отражения объективной реальности в праве. Более того, в процессе рассмотрения законопроекта «О парламентском расследовании палат Федерального Собрания Российской Федерации»³⁹ были внесены изменения в Регламент Государственной Думы⁴⁰, которыми были исклю-

³⁷ О социально-экономической ситуации в Российской Федерации и неотложных мерах по выводу страны из кризиса : постановление СФ ФС РФ от 15 октября 1998 г. № 447-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 43. Ст. 5256.

³⁸ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению материально-бытового обеспечения войск, осуществляемого Тылом Вооруженных сил Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 22.05.1996 № 376-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2617.

³⁹ О парламентских расследованиях Федерального Собрания Российской Федерации : проект федер. закона № 214764-З внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ Н. Н. Гончаром, Н. Д. Ковалевым, Б. Л. Резником, А. Г. Чершинцевым, М. И. Гришанковым, А. И. Гуровым, Г. В. Гудковым. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁰ О внесении изменений в статьи 19, 20, 21, 22, 23, 24, 30 и 31 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : поста-

чены нормы о формировании комиссии для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах.

Указанная методологическая «ошибка» в Законе о расследовании подтверждается как научной оценкой его «мертворожденности»⁴¹, так и практикой его применения, вернее, отсутствием таковой. Парламентское расследование за 11 лет действия указанного закона проводилось лишь единожды – в 2009 г. в связи с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС.

По нашему мнению, формирование палатами Федерального Собрания самостоятельных следственных комиссий имеет ряд преимуществ по сравнению с деятельностью комиссий, созданных палатами Федерального Собрания на паритетной основе:

1) предмет расследования охватывает более широкую сферу деятельности органов публичной власти, чем парламентских комиссий Федерального Собрания, в том числе и потому, что из объекта контроля исключена деятельность Президента РФ, судов, органов дознания и органов предварительного следствия. Запрет парламентского расследования в отношении указанных субъектов справедливо критикуется в конституционно-правовой литературе⁴². Напротив, прошлые следственные комиссии, учрежденные в связи с трагической гибелью депутатов создавались в целях оказания содействия правоохранительным органам в сборе, анализе и обобщении информации, связанной с гибелью депутатов, а также информирования Государственной Думы о состоянии расследования уголовных дел, но без права вмешательства в процессуальную деятельность следственных органов;

2) более реально осуществимый порядок формирования самостоятельных комиссий палатами Федерального Собрания. Закон о расследовании закрепил многоэтапную процедуру создания парламентской комиссии и обязательное участие в формировании обеих палат Федерального Собрания. В науке подобные процедуры совершенно справедливо рассматриваются как обстоятельства, препятствующие парламентскому расследованию Федерального Собрания⁴³. Порядок формирования следственных

новление ГД ФС РФ от 29 декабря 2003 г. № 12-IV ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 1. Ст. 12.

⁴¹ См.: Авакьян С. А. Стране нужна новая Конституция // ЭЖ-Юрист. 2007. № 50; *Его же*. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3; Шеввердяев С. Н. Вопросы совершенствования положений федерального закона о парламентском расследовании // Там же. 2007. № 14; Берлявский Л. Г., Тарабан Н. А. Институт парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект // Юрид. мир. 2013. № 10.

⁴² См.: Авакьян С. А., Несмеянова С. Э. Беседа профессоров С. А. Авакьяна и С. Э. Несмеяновой // Российский юридический журнал. 2010. № 2; Поярков С. Ю., Гончаров В. В. Исполнительная власть в идеологической системе российского конституционализма // Административное и муниципальное право. 2009. № 11.

⁴³ См.: Авакьян С. А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право.

комиссий отдельно Государственной Думой и Советом Федерации не регламентируется. Решение Государственной Думы о создании комиссии в целях расследования, как и иных комиссий, принимается большинством голосов от общего числа депутатов и оформляется постановлением палаты (ст. 30 Регламента Государственной Думы⁴⁴). Следственные комиссии создаются Советом Федерации в форме временных комиссий на основании ст. 26.1 Регламента⁴⁵ (ранее ст. 26) и оформляются постановлением Совета Федерации. Кроме того, Закон о расследовании предусматривает также ограничения по созданию совместной комиссии, а именно: комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Президента РФ или Государственной Думы, а также в период проведения соответствующих избирательных кампаний;

3) более гибкие сроки проведения расследований. Закон о расследовании устанавливает, что срок полномочий парламентской комиссии не может превышать один год со дня ее создания, расследование должно быть завершено до окончания срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва. По сравнению с парламентскими комиссиями деятельность комиссий палат Федерального Собрания не ограничивалась строго определенным сроком. Срок полномочий следственных комиссий устанавливался непосредственно в постановлении палаты Федерального Собрания. На практике они были от нескольких недель⁴⁶ до двух лет⁴⁷, при этом сроки могли неоднократно продляться, что позволяло использовать указанную форму до достижения обозначенных для комиссии целей и задач;

4) наличие форм тесной взаимосвязи между следственной комиссией и учредившей ее палатой Федерального Собрания. Отсутствие в Законе

2010. № 3 ; *Его же*. Проблемы конституционного строительства в Российской Федерации // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии : сб. науч. статей. Вып. 1 / отв. ред. А. Е. Шерстобитов. М., 2006. С. 6–21 ; *Колушин Е. И.* Пути реформирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4.

⁴⁴ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

⁴⁵ О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : постановление СФ ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 7. Ст. 635.

⁴⁶ О Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по изучению материально-бытового обеспечения войск, осуществляемого Тылом Вооруженных сил Российской Федерации : постановление ГД ФС РФ от 2 мая 1996 г. № 376-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2617.

⁴⁷ Об утверждении Положения 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 ГД ФС РФ от 24 апреля 1997 г. № 1364-П ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 18. Ст. 2123.

о расследовании специальных норм, регламентирующих взаимодействие парламентской комиссии и палат парламента в процессе расследования, негативно влияет на полноту информации об итогах расследования и сроки утверждения итогового доклада⁴⁸.

В отличие от деятельности совместных парламентских комиссий постановления палат Федерального Собрания по итогам деятельности следственных комиссий предусматривали следующие формы взаимодействия между комиссиями и палатами парламента в ходе расследования:

а) обязанность комиссий ежемесячно информировать палату Федерального Собрания о результатах своей деятельности;

б) рассмотрение промежуточных результатов расследования на парламентских слушаниях;

в) наделение комиссий полномочиями, обеспечивающими взаимодействие с палатой Федерального Собрания (право инициировать, организовывать и проводить парламентские слушания; право проводить заседания комиссии совместно с комитетами и другими комиссиями; право вносить на заседание Совета предложения по проекту порядка работы очередного заседания палаты; право Председателя и/или представителей комиссии выступать на заседаниях палаты Федерального Собрания по вопросам, связанным с деятельностью Комиссии).

Отмечая преимущества деятельности комиссий, учрежденных самостоятельно палатами Федерального Собрания, перед комиссией, образуемой на основании Закона о расследовании, необходимо отметить преимущества последней:

1) Закон о парламентском расследовании детально регламентирует сроки и порядок предоставления информации, необходимой комиссии для проведения парламентского расследования, а также последствия непредоставления информации (ст. 23). Большое внимание Закон о расследовании уделяет правам должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании (ст. 24). В отличие от Закона о расследовании постановления палат Федерального Собрания недостаточно отражали указанные вопросы;

⁴⁸ Указанные обстоятельства подтверждаются следующими фактами: отчет по парламентскому расследованию в г. Беслан первоначально заслушан на заседании палат 28 декабря 2005 г., итоговый доклад планировалось направить на утверждение Федерального Собрания в июне-июле 2006 г. В дальнейшем срок переносился на 22 сентября 2006 г., потом на неопределенное время. В итоге доклад был принят 22 декабря 2006 г. Основной причиной переноса сроков утверждения доклада, указывались попытки палат опровергнуть выводы, содержащиеся в особом мнении члена Парламентской комиссии Ю. П. Савельева. Однако на день заседания Государственной Думы о завершении работы парламентской комиссии по Беслану не был предоставлен текст особого мнения. В итоге депутаты принимали решение о прекращении работы комиссии, не имея полной информации о результатах ее работы. При рассмотрении на заседаниях палат Федерального Собрания итогового доклада по результатам расследования обстоятельств аварии на СШ ГЭС особое мнение члена парламентской комиссии также не рассматривалось.

2) Закон о парламентском расследовании предусматривает обязательную публикацию итогового доклада по результатам расследования (п. 9 ч. 1 ст. 25). В свою очередь, требования об обязательной публикации отчетов о результатах расследований, проведенных самостоятельно палатами Федерального Собрания, отсутствуют, что нарушает принцип гласности, определенный в п. 6 ч. 1 ст. 3 Закона о парламентском контроле.

Принятый в 2013 г. Закон о парламентском контроле мог бы устранить отмеченные недостатки и закрепить право палат Федерального Собрания на самостоятельное проведение парламентских расследований, однако этого не произошло.

Таким образом, главная причина неэффективности Закона о парламентском расследовании – отсутствие отражения в его тексте объективно имевшей значительной практики парламентских расследований, осуществляемых палатами Федерального Собрания самостоятельно. Тем самым сформировалось правовое явление, не получившее отражение на законодательном уровне, а именно: парламентское расследование, осуществляемое самостоятельно палатами Федерального Собрания. Предлагается в целях отражения в законодательстве фактически возникших отношений в сфере парламентского расследования определить понятие «парламентское расследование» и его виды в Федеральном законе «О парламентском контроле», изложив ст. 9 в следующей редакции:

«Статья 9. Парламентское расследование в Российской Федерации

1. Парламентское расследование в Российской Федерации – деятельность специально учрежденной палатами Федерального Собрания самостоятельно или на паритетной основе комиссии по сбору, проверке и оценке информации о фактах и обстоятельствах, имеющих негативные последствия для общества и государства.

2. Парламентское расследование Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

3. Парламентское расследование палат Федерального Собрания Российской Федерации проводится созданной Советом Федерации или Государственной Думой временной комиссией по сбору, проверке и оценке информации о фактах и обстоятельствах:

а) вызванных чрезвычайными ситуациями природного, техногенного и социального характера и их последствий;

б) грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также федерального законодательства;

в) деятельности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, органов местного самоуправления, повлекшей негативные экономические, социальные или политические последствия.

Решения об образовании комиссии, утверждении ее состава и положения о комиссии принимаются и оформляются постановлением палаты в порядке, определенном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации. Отчет комиссии о результатах расследования обязательно публикуется в установленном порядке, а также размещается в информационно-коммуникативной сети «Интернет».

Российский государственный университет правосудия

*Зубарев А. С., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
E-mail: 1985zubarev@mail.ru
Тел.: 8-920-218-17-93*

*Russian State University of Justice
Zubarev A. S., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the State Law Disciplines Department
E-mail: 1985zubarev@mail.ru
Tel.: 8-920-218-17-93*