

## ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ И ПАРЛАМЕНТСКИЕ РАССЛЕДОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Работа представлена кафедрой конституционного права  
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

*Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент Л. В. Жильская*

**Рассматриваются особенности парламентского контроля и парламентского расследования в Российской Федерации. Затрагиваются проблемы недостаточной открытости парламентского расследования, что снижает его действенность и эффективность. Предлагаются конкретные изменения законодательства, регламентирующего данный вид деятельности.**

**Peculiarities of the parliamentary control and parliamentary investigation in the Russian Federation are considered in the article. The author touches upon the problems of insufficient transparency of parliamentary investigation, which decreases its effectiveness. The concrete changes of legislation that regulate this sphere of activity are suggested.**

Существование современного демократического государства немислимо без парламента<sup>1</sup>, являющегося высшим представительным и законодательным органом в государстве. Парламент принадлежит к числу наиболее авторитетных институтов конституционного права. В системе государственной власти России, согласно ст. 94 Конституции Российской Федерации, парламентом Российской Федерации, высшим представительным и законодательным органом является Федеральное Собрание Российской Федерации.

Парламент, будучи органом, в котором представлены разнообразные интересы населения, работая открыто, находясь в постоянном и тесном контакте с гражданами, играет значимую роль в сфере контроля деятельности органов исполнительной власти. В деятельности парламентов контрольная функция является такой же традиционной, как и законодательная. Эффективный и действенный контроль – необходимое условие существования сильного государства, демократической власти и важный фактор государственного строительства. Укрепление российской государ-

ственности объективно определяет необходимость активизации контрольной деятельности парламента во всех сферах государственной жизни.

Несмотря на наличие ряда конституционно-правовых инструментов контроля парламента за формированием и деятельностью Правительства Российской Федерации (дача согласия Президенту РФ Государственной Думой на назначение Председателя Правительства РФ, решение об отказе в доверии и выражении недоверия Правительству РФ, заслушивание докладов министров и отчетов о деятельности Правительства РФ, проверка правильности и законности расходования средств федерального бюджета, деятельность палат Федерального Собрания по расследованию и др.), многие отечественные ученые (С. А. Авакьян<sup>2</sup>, М. В. Баглай<sup>3</sup>, В. Е. Чиркин<sup>4</sup>) расценивают контрольную функцию российского парламента как достаточно ограниченную и несовершенную, что свидетельствует о недостаточной развитости в целом его контрольных институтов, о наличии резервов в этом направлении.

Контрольная функция парламента по значимости следует за законодательной, а в каких-то аспектах даже в большей степени отражает имеющуюся систему сдержек и противовесов. В принципе, идея парламента исторически возникла из-за потребности не только ввести деятельность верховной власти в законодательные рамки (это прежде всего касалось налогов и иных сборов в казну), но и регулярно контролировать ее. То есть осуществление контроля за исполнительной властью и ее институтами – имманентно присущая парламента функция. А вот как она реализуется – это уже сфера проявления конкретной политической системы, в значительной степени характеризующая развитость парламентских институтов<sup>5</sup>.

М. М. Утяшев и А. А. Корнилаева сосредоточивают внимание на понятии данного института. По их мнению, *парламентский контроль* – это осуществляемый высшим законодательным (представительным) органом государственной власти комплекс различных мер по постоянному наблюдению и проверке деятельности системы, а также по устранению выявленных в результате такой проверки нарушений и предупреждению возможных несоответствий<sup>6</sup>.

Хотелось бы отметить, что современная зарубежная правовая литература использует несколько определений понятия «парламентский контроль».

Парламентский контроль, по мнению французских исследователей, — это комплекс мер, позволяющий палатам составить мнение о деятельности правительства и свергнуть его в случае глубокого несогласия с проводимой политикой<sup>7</sup>.

Наиболее полным, однако излишне объемным можно назвать определение немецкого автора В. Стеффани: парламентский контроль означает парламентский процесс проверки и определения (или оказания влияния) формы поведения других, в частности правительства и органов управления, при непосредственной (парламентское большинство) и/или косвенной (оппози-

ция) возможности применения санкций или обязательного в правовом отношении принятия решения, а также выражения политической позиции в результате получения информации, ее переработки и оценки, включающей одобрение и критику<sup>8</sup>.

На основе всего вышесказанного можно сделать вывод, что парламентский контроль – это полномочия парламентов, призванных осуществлять наблюдение и проверку главным образом за деятельностью органов исполнительной власти и ее должностных лиц, с целью оценки данной деятельности и соблюдения режима законности в государственном управлении, путем устранения несоответствий и нарушений, выявленных в результате такой проверки.

Наиболее эффективной формой парламентского контроля является парламентское расследование.

Развитие российского парламентаризма в условиях социально-политических реформ свидетельствует о важности совершенствования различных форм парламентской деятельности, в том числе и тех, которые на начальном этапе социально-политических преобразований в России не были востребованы надлежащим образом и не получили своей объективной оценки в качестве инструментария парламентской работы, к такой форме, впрочем, относится и парламентское расследование. Вышеуказанная правовая ситуация с регламентацией данного вида процессуальной работы парламента не стала препятствием для практики парламентских расследований в Российской Федерации<sup>9</sup>.

Основаниями для возбуждения парламентского расследования в Российской Федерации являются ставшие известными события, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, а также предложение уполномоченного по правам человека о создании парламентской комиссии по расследова-

нию фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Говоря о парламентских расследованиях, нельзя не упомянуть тот факт, что комиссии не могли существовать и работать должным образом с имеющимся у них регламентом, поэтому встала необходимость в «букве закона». Этот вопрос актуализировался после того, как Президент РФ В. В. Путин в своем Послании к Федеральному Собранию на 2005 год указал на настоятельную необходимость подготовки законодательного акта, который урегулировал бы процедуру этого вида расследований в отечественных условиях.

Учитывая общественный авторитет парламента, парламентские расследования вызывают доверие населения, так как депутаты – это все-таки не исполнительная власть. Они, так или иначе, чувствуют ответственность перед избирателем. Возможно, этот институт необходим в нашей стране еще и для того, чтобы придать большую легитимность представительным органам государственной власти.

Идея парламентского расследования как раз и заключается в том, что общество через систему представительной власти становится достаточно активным участником этого процесса. В таких случаях применяются открытые мероприятия, как правило, доступные для общества и с максимальным информационным полем. Однако существует целый ряд проблем, которые касаются соблюдения прав человека, например, при расследовании трагедий, в частности терактов, поэтому часть информации, конечно же, должна носить закрытый характер. Тем не менее цель института – гласность и открытость, т. е. предоставление гражданскому обществу информации в наиболее полном объеме.

Например, во время работы парламентской комиссии по Беслану доступная информация о ее деятельности была более чем дозирована. Прозвучали обещания о появлении итогового отчета, когда все будет и открыто и доступно. Но общество желает

жить сегодня и сейчас, люди, особенно те, которые стали участниками, жертвами происшедшего, хотят услышать выводы этой парламентской комиссии, увидеть наказание виновных и торжество справедливости. Но в то же время, учитывая проблему соблюдения этических норм в прессе и на телевидении, транслировать обстоятельства опроса пострадавших, было бы этическим нарушением. Это, возможно, и является сдерживающим фактором осуществления первоначальной идеи об открытости. Но официально опубликовать либо транслировать беседу министра внутренних дел, руководителя ФСБ с парламентской комиссией в той части, которая не затрагивает специфические интересы национальной безопасности, ведомственные секреты, – это было бы вполне разумно.

Другой пример – расследование энергокризиса в 2005 г. в Москве, в Московской, Тульской и Калужских областях. Здесь вроде не отслеживается наличие жертв, не просматривается особенных государственных тайн. Тоже работала комиссия. Но в СМИ не было опубликовано результатов, конкретных принятых мер по итогам данного расследования. На наш взгляд, закон должен устранить это противоречие, обязать парламентские комиссии, проводившие расследования, информировать общественность о результатах своей деятельности.

В настоящее время согласно ст. 25 ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» выводы комиссии по окончании расследования оформляются в итоговом докладе. В нем могут содержаться предложения о принятии нормативных правовых актов, направленных на устранение причин последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, а также о совершенствовании деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; предложения об освобождении от должности должностных лиц, действия (бездействие) которых повлекли (повлекло) за собой воз-

никновение фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, или действия (бездействие) которых носили (носило) неудовлетворительный характер. После рассмотрения и утверждения в течение одного месяца палатами Федерального Собрания итоговый доклад направляется президенту, в правительство, генеральному прокурору Российской Федерации, а также в иные государственные органы и органы местного самоуправления. После направления итогового доклада Президенту Российской Федерации парламентское расследование считается завершенным и комиссия распускается.

Если парламентская комиссия приходит к выводу, что нужно изменить закон, или принять новый, или в политическом руководстве страны что-то перенастроить, эти решения обязательны для парламента и исполнительной власти. Это является, безусловно, важным фактором, но не будем забывать, что изначально главная задача любого парламентского расследования – это все-таки сделать все происходящее до-

стоянием гласности, достоянием общества, чтобы вскрыть проблему, установить ее причины для дальнейшего предупреждения, а также предотвращения каких бы то ни было негативных последствий.

Исходя из вышесказанного, следует признать, что гражданское общество должно быть информировано не только об итогах проведенного парламентского расследования, но и о принятом по итоговому докладу решении Правительства РФ. В связи с этим целесообразно дополнить п. 12 ст. 25 федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. № 196 ФЗ следующим предложением: «Решение правительства РФ публикуется в установленном порядке, а также размещается в международной компьютерной сети “Интернет”». Данное дополнение является, на наш взгляд, существенным, так как гражданскому обществу небезразлично какие меры будут приняты по устранению недостатков и нарушений, выявленных при парламентских расследованиях.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Парламент (от *франц.* parlement, от parler – «говорить») – высший представительный и законодательный орган в демократических государствах.

<sup>2</sup> *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 217.

<sup>3</sup> *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юрид. вузов и фактов. 2-е изд., изм. и доп. М., 1999. С. 512.

<sup>4</sup> *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 357.

<sup>5</sup> Из выступления председателя Комитета СФ по вопросам местного самоуправления, представителя в Совете Федерации от Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа Леонида Рокецкого

<sup>6</sup> *Утяшев М. М., Корнилаева А. А.* Контрольные функции региональных парламентов: Сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1. С. 30.

<sup>7</sup> Исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть во Франции. Российско-Французская серия: Информационные и учебные материалы. Новая серия: № 6 / Посольство Франции в России. МИД Франции. М., 1996. С. 96.

<sup>8</sup> *Булаков О. Н., Коврякова Е. В.* Парламентское право России: Учебник. М., 2006. С. 136.

<sup>9</sup> *Сурков К. В.* Парламентские расследования как механизм реализации конституционной ответственности // Юридический мир. 2005. № 9. С. 8.