

К ИСТОРИИ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА “О ПАРЛАМЕНТСКОМ РАССЛЕДОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”

© 2008 г. Л. А. Нудненко¹

Характерной чертой парламентаризма современных демократических государств является институт парламентских расследований, обеспечивающий контроль парламента в области соблюдения прав человека, эффективность управления и экономического развития. Институт парламентских расследований имеет место в Австрии, Греции, Дании, Испании, Италии, Португальской Республике, Франции, ФРГ, США, Японии и других государствах. На постсоветском пространстве институт парламентского расследования включен в правовые системы ряда стран СНГ (Грузия, Украина) и отдельных субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан).

Научно-правовая категория “расследование” означает процесс выявления, сбора, сопоставления, обработки и уяснения фактов окружающей действительности, событий, явлений, имеющих негативную окраску. Парламентское расследование – одна из форм осуществления контрольной функции парламента, позволяющая контролировать деятельность исполнительной власти, разрешать конфликтные ситуации в случаях массовых нарушений прав человека, расследовать события, имеющие большой общественный резонанс.

В юридической науке выделяют два вида парламентских расследований.

1. Парламентское расследование произошедших фактов и событий, а также деяний объекта парламентского расследования с целью выяснения соответствия действующим нормам законодательства. Итогом такого расследования могут быть выявление и доказательственное подтверждение фактов противоправной деятельности объекта парламентского расследования, выяснение причин события, повлекшего тяжелые последствия. При обнаружении фактов противоправных посягательств члены парламентской комиссии по расследованию вправе ходатайствовать о применении к виновным лицам предусмотренных законодательством мер ответственности за подобное правонарушение.

2. Отраслевое парламентское расследование проводится с целью детального анализа сложив-

шейся ситуации (например, подготовка проекта нового нормативного правового акта, содержащего правовое решение проблемной ситуации, отчета об эффективности деятельности органов исполнительной власти в исследуемой сфере деятельности, предложений о смене руководящих должностных лиц министерств и ведомств в связи с профессиональным несоответствием и др.).

Значимость института парламентского расследования в целях повышения эффективности деятельности Федерального Собрания РФ состоит в том, что в мировой практике результаты парламентских расследований подчас в решающей степени сказываются не только на событиях внутри страны, но и на внешнеполитических позициях государства. В.Н. Плигин отметил, что в мировой практике имели место парламентские расследования, которые приводили к отставкам президентов, в частности Президента США. Парламентское расследование убийства журналиста Гонгадзе существенно повлияло на последующие кардинальные изменения в Украине. В практике зарубежных парламентов их парламентские расследования – исключительно дееспособное, многоцелевое и эффективное средство современной политики, в значительной мере позволяющее контролировать ход внутривнутриполитических процессов, оказывать влияние на состояние международных дел².

Появление парламентских расследований как эффективного инструмента и неотъемлемого элемента контрольной деятельности законодательной власти востребовано современным механизмом государственной власти, является целесообразным и оправданным. Оно связано с необходимостью дальнейшей демократизации российского общества и совершенствованием государственно-правового механизма. Парламентский контроль является формой реагирования законодательной

¹ Профессор Российской академии правосудия, доктор юридических наук.

² См.: Стенограмма “круглого стола” Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на тему “О процедуре парламентских расследований”. 9 июня 2005 г. С. 2 // Архив Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2005 г.

власти на вызывающие широкий общественный резонанс события.

В ходе парламентского расследования должна быть дана оценка политических и социально-экономических аспектов расследуемого события, эффективности системы государственного управления, должны быть выявлены недостатки законодательства и предложены направления его совершенствования. Результаты парламентских расследований и принятые в соответствии с ними решения органов исполнительной власти могут снизить социальную напряженность, способствовать диалогу между властью и обществом. Особую актуальность задача совершенствования механизмов парламентского контроля и создания самого института парламентских расследований принимает в условиях увеличения роли политических партий, участия партий, победивших на выборах депутатов Государственной Думы, в формировании правительства РФ.

Парламентские расследования имеют особенности по сравнению с другими видами контрольной деятельности парламента. В числе видов контрольной деятельности палат Федерального Собрания РФ можно назвать: парламентский запрос; депутатский запрос; обращения, вопросы; предложения о заслушании отчета или информации должностного лица, государственного органа; предложение о выражении вотума недоверия; отдельные депутатские проверки и расследования.

Опыт работы парламентских комиссий в Государственной Думе и Совете Федерации в течение последних 12 лет свидетельствовал о проблемах, снижающих эффективность их работы. В силу этого они нуждались в правовой регламентации. Такого рода обстоятельства определяли необходимость разработки и принятия нормативного правового акта, регламентирующего парламентские расследования. Спорным был вопрос о виде нормативного правового акта, которым целесообразно регламентировать парламентские расследования. Анализ законодательства зарубежных стран позволяет констатировать, что во многих странах (Австрия, ФРГ, Греция, Дания, Испания, Италия, Португальская Республика, Франция, Грузия, Украина, Армения, Узбекистан) статьи, устанавливающие право парламентов создавать комитеты и комиссии по расследованию определенных фактов и вопросов, содержатся в конституциях. В этом плане особо следует отметить Основной закон ФРГ, конституции Испании и Италии, где закреплены отдельные аспекты парламентского расследования, касающиеся учреждения следственных комитетов, комиссий, использования результатов парламентского расследования, полномочий комитетов и комиссий, проводящих парламентские расследования, формы их взаимодействия с другими государственными органами и др.

При этом предписания конституций о парламентском расследовании детализируются законами, которые содержат правовую основу парламентского расследования. Такими законами могут быть: регламент парламента (Федеральный закон о регламенте Национального совета Австрии), уголовно-процессуальное (ФРГ) и иное законодательство.

Однако в последнее время получили распространение специальные законы, посвященные парламентским расследованиям. В таком законе содержатся задачи, цели, принципы парламентского расследования, имеются указания на статус информации, полученной в ходе расследования, определяется характер степени обязательности принимаемых решений. Как правило, в соответствующем законе определяются виды следственных действий, порядок их подготовки и осуществления, права и обязанности субъектов, в отношении которых ведется расследование, полномочия свидетелей и иных лиц, изъявивших желание участвовать в нем. Кроме того, в законе о парламентских расследованиях имеется системно-процессуальный аспект их осуществления в рамках подготовки к слушаниям, в ходе слушаний на заседаниях комитета (комиссии) в рамках парламентского заседания, где заслушивается доклад парламентского комитета по расследованию.

В качестве примера таких законов можно привести Закон Польши “О следственной комиссии Сейма” и Закон Литовской Республики “О временных комиссиях Сейма по расследованию”. В США аналогичные вопросы регулируются правилами-процедурами Постоянного подкомитета Сената по расследованию деятельности Комитета правительственных дел, оформленными в виде резолюции Сената № 62 от 28 февраля 1991 г.

В России есть практика создания парламентских комиссий. Они были образованы для расследования событий в Тбилиси 1989 г., в Чеченской Республике 1993–1994 гг., финансового кризиса 1998 г., отрешения от должности Президента Б.Н. Ельцина, событий в Беслане 2004 г. Однако нормативного правового акта, регулирующего данный круг общественных отношений, не было, хотя имелись попытки разработать такой законопроект.

Первый законопроект о парламентских расследованиях был внесен в Государственную Думу в 2002 г. и отвергнут по той причине, что Конституция РФ не предусматривает возможности парламентских расследований и, следовательно, предварительно нужно внести в нее изменения. При этом не было учтено, что основным принципом правового государства является положение “разрешено все, что не запрещено законом”. Кроме того, Конституция, будучи небольшим по объему нормативным правовым актом, не может де-

тельно регламентировать все стороны деятельности Федерального Собрания РФ. В силу сказанного Федеральный закон о депутатских расследованиях мог быть принят в развитие основных положений действующей Конституции РФ. В частности, в развитие ст. 71 Конституции, где указано, что в ведении Российской Федерации находится “принятие и изменение Конституции, федеральных конституционных законов” и “контроль за их соблюдением”, а также ст. 102 и 103 Конституции, которыми определяются вопросы ведения палат Федерального Собрания РФ.

Период трехлетней дискуссии по вопросу необходимости правовой регламентации парламентских расследований был завершен принятием Федерального закона “О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации” от 27 декабря 2005 г. Концепция этого Закона базируется на трех позициях.

1) Парламентские расследования необходимы в интересах обеспечения возможностей Федерального Собрания РФ:

в качестве представительного органа, посредством которого осуществляется народовластие;

в качестве законодательного органа, принимающего акты высшей юридической силы, призванные исключить любые негативные явления;

в качестве законодательного органа, контролирующего исполнение законов.

2) Парламентские расследования имеют свои пределы. Они ограничены:

назначением, задачами, функциями и компетенцией законодательного органа в свете теории разделения властей;

предметом, установленным в Законе, а также предметом того события, которое явилось основанием для такого проведения;

формами, методами и средствами осуществления.

3) Парламентские расследования призваны укрепить все ветви государственной власти и, что не менее важно, доверие к власти через надлежащее информирование о ее функционировании³.

Основные черты правового механизма парламентских расследований в Российской Федерации

Цели парламентского расследования. При обсуждении проекта федерального закона рассматривался вопрос о существовании какого-то набора критериев, который делает тот или иной вопрос обязательным для парламентских расследований. Высказывались мнения, что такими критериями

могут быть: общественно значимые резонансные события (Беслан), а также расследование фактов коррупции высокопоставленных должностных лиц, т.е., по сути, то, чем занимается институт специальных прокуроров. По словам депутата Государственной Думы А.Е. Хинштейна, из всех представлений, которые Комиссия по борьбе с коррупцией предыдущего созыва направляла в Генеральную прокуратуру РФ в отношении тех или иных высокопоставленных должностных лиц (например, Адамов), ни одно из них не было рассмотрено по существу и не закончилось возбуждением уголовного дела⁴.

В Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. целями парламентского расследования были провозглашены:

1) защита гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;

2) обеспечение палатами Федерального Собрания РФ 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;

3) 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 (ст. 2).

В соответствии с указанными целями предметом парламентского расследования являются:

факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;

обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

события, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Исключением из общего правила по Федеральному закону от 27 декабря 2005 г. стали: деятельность Президента РФ; работа суда по осуществлению правосудия; деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством, которые не

³ См.: Лазарев В.В. Предложения по законопроекту “О парламентских расследованиях” // Архив Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2005 г.

⁴ См.: Стенограмма “круглого стола” Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на тему “О процедуре парламентских расследований”. 9 июня 2005 г. С. 10.

могут быть предметом парламентского расследования.

Как соотносится институт парламентских расследований с деятельностью органов следствия, дознания, вторгается ли в сферу их интересов или нет? Парламентское и уголовное расследование имеют общие и особенные черты. Общие черты парламентского и уголовного расследования состоят в процессе выявления, сбора, сопоставления, обработки и уяснения фактов окружающей действительности, событий, явлений, имеющих негативную окраску. Однако цели, порядок и процедура проведения, результаты парламентского и уголовного расследования во многом не совпадают. Так, парламентское расследование осуществляется депутатами Государственной Думы, которые являются не только государственными, но и общественными деятелями. Цель парламентского расследования – исследование обстоятельств конкретного события, выявление и устранение причин этого события, оглашение неблагоприятных фактов деятельности исполнительных органов власти, привлечение внимания к которым общественности было бы полезно. Особенностью устранения указанных причин является использование возможностей законодательной функции Федерального Собрания РФ.

Парламентское расследование весьма важно с политической точки зрения. Даже в условиях свободного депутатского мандата это – способ для депутатов заявить и проявить себя как представителей народа, способных дать объективную оценку исследуемым обстоятельствам, событию, имевшему широкий общественный резонанс, поднять авторитет Федерального Собрания РФ не только в глазах российского многонационального народа, но и в системе государственных органов Российской Федерации.

Уголовное расследование обстоятельств правонарушения осуществляется правоохранными органами с целью установления и наказания виновных лиц. Поэтому уголовное преследование не исключает парламентского расследования. Напротив, парламентское расследование дополняет уголовное расследование. Особенно важно это взаимное дополнение в современных условиях, когда граждане Российской Федерации, население не доверяют правоохранным органам, о чем свидетельствуют события в Беслане, пытаются проводить такое расследование собственными силами. Способом умиротворения общественности может и должно быть парламентское расследование. Таким образом, оно может проводиться параллельно уголовному расследованию, но специфическими формами и методами. Более того, институт парламентских расследований – это наиболее активный и последовательный помощник действующим сегодня органам следствия

и дознания. В период обсуждения концепции проекта федерального закона депутаты отмечали, что сегодня высокопоставленное должностное лицо может отказываться от дачи показаний, объяснений прокуратуре, МВД, иным органам следствия. Перед парламентской комиссией расследования они не смогут отказаться. Так, парламентская комиссия, расследовавшая тбилисские события 1989 г., пригласила ряд высокопоставленных государственных деятелей на свое заседание, и они дали ей свидетельские показания. В то же время Главная военная прокуратура, в производстве которой находилось уголовное дело, не смогла этих лиц допросить⁵.

Широкая дискуссия в период разработки проекта федерального закона о парламентских расследованиях велась относительно соотношения парламентского расследования и судебного разбирательства по поводу одного и того же события или действия. Предмет парламентского расследования может быть связан с исследованием фактов, окончательная оценка которых входит в прерогативу суда. Речь идет о квалификации содеянного объектом расследования конкретного противоправного деяния, входящего в юрисдикцию того или иного правоохранительного органа. В этом случае собранные в ходе парламентского расследования материалы носят предварительный характер в силу принципа независимости правосудия. На основании решения парламента они могут быть переданы соответствующему правоохранительному органу.

В процессе обсуждения проекта федерального закона высказывалось мнение, что если по предмету расследования парламентской комиссии судебной инстанцией будет принято решение, парламентская комиссия прекращает свою деятельность. Это мнение не получило поддержки.

Как вариант концепции высказывалась идея о введении института специальных прокуроров, которые работают вместе с комиссией парламентских расследований и одновременно по возбужденному уголовному делу. По инициативе комиссии парламентских расследований они вправе присутствовать при производстве всех следственных действий в качестве таких условно понятых, которые впоследствии информируют комиссию парламентских расследований о ходе предварительного следствия по делу, возбужденному по инициативе комитета или комиссии парламентских расследований⁶.

В ходе дискуссии за “круглым столом”, проведенной Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитетом по безопасности Государственной Ду-

⁵ См.: там же. С. 11.

⁶ См.: там же.

мы Федерального Собрания РФ 9 июня 2005 г. на тему “О процедуре парламентских расследований”, было высказано мнение, что заключение комиссии парламентского расследования должно быть обязательно для возбуждения уголовного дела. Так, в ФРГ собранные в результате проведенного парламентского расследования материалы могут стать основанием для возбуждения уголовного дела и последующего судебного разбирательства, хотя суды не связаны той оценкой обстоятельств, которую дал им следственный комитет. Наряду с данным предложением депутатом А.Е. Хинштейном была предложена и другая схема. По окончании того или иного парламентского расследования комиссия вправе передать материалы в Верховный Суд Российской Федерации, который, в свою очередь, дает заключение на наличие или отсутствие состава преступления в выявленных фактах. А затем после заключения Верховного Суда РФ оно является обязательным основанием для Генеральной прокуратуры для возбуждения уголовного дела.

Результатом этой дискуссии стала норма п. 4 ст. 4 Федерального закона от 27 декабря 2005 г., согласно которой 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:

1) содержанием обвинительного заключения или обвинительного акта и ограниченных объемом собственно состава преступления, сформулированного в них;

2) заявлением о совершении преступления по уголовному делу частного обвинения, в том числе о событии преступления, месте, времени, а также об обстоятельствах его совершения;

3) 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;

4) 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).

Согласно ч. 5 ст. 4 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. 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, без дополни-

тельной проверки и не могут ставиться под сомнение.

Думается, что прав С.А. Авакьян, который полагает, что указанные факты и обстоятельства могут быть многогранными, и не исключено, что за пределами судебной оценки останутся такие из них, которые выражаются категориями “не доработал”, “не принял всех мер” и т.п.; они могут быть недостаточными для уголовного осуждения за халатность, но укладываются в рамки парламентских оценок⁷.

Помимо предмета парламентского расследования Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. выделяет основания для возбуждения парламентского расследования. Ими являются события, ставшие известными членам Совета Федерации или депутатам Государственной Думы и связанные с фактами и обстоятельствами, входящими в предмет парламентского расследования.

В период обсуждения проекта федерального закона велась дискуссия о порядке формирования парламентской комиссии по расследованию. Высказывалась идея о закреплении такого права только за Государственной Думой.

В ходе обсуждения концепции федерального закона предлагалось также закрепить право каждой палаты Федерального Собрания РФ самостоятельно создавать комиссию парламентского расследования. Это мнение аргументировалось тем, что проект федерального закона, закрепляющий формирование комиссии парламентского расследования на паритетных началах обеими палатами Федерального Собрания, фактически “ставит крест” на парламентских расследованиях, предусматривая их лишь как совместную акцию обеих палат Федерального Собрания. Кроме того, это обязывает палаты к совместной деятельности, а она Конституцией РФ не предусмотрена.

В ходе дискуссии высказывалось мнение, что федеральный закон должен исходить из наличия права на самостоятельное парламентское расследование каждой палаты Федерального Собрания РФ. Совместные расследования могут быть дополнением к этому, выражая добрую волю каждой из палат, и, конечно же, в этом случае требуется их одинаковое решение. Кроме того, отмечалось, что проект федерального закона о парламентском расследовании Федерального Собрания РФ не устанавливает каких-либо гарантий прав палат на парламентское расследование в качестве совместной деятельности. Между тем в другом варианте совместной деятельности палат Федерально-

⁷ См.: Авакьян С.А. О проекте Федерального закона “О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации” // Архив комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. С. 2.

го Собрания, предусмотренном Конституцией РФ, – законодательном процессе такие гарантии есть. Так, неодобрение Советом Федерации закона, поступившего из Государственной Думы, может привести к повторному голосованию в Думе, при котором требуется уже две трети голосов. Недостатком проекта федерального закона о парламентских расследованиях было и то, что он давал право каждой палате досрочно прекратить полномочия членов комиссии парламентского расследования со своей стороны. Тем самым работа комиссии могла быть нейтрализована⁸. Кроме того, возможен вариант, когда Государственная Дума примет решение о создании комиссии парламентского расследования, а Совет Федерации откажется его поддержать, и в результате парламентское расследование не состоится.

Вышеназванные мнения не были учтены, и в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. получило закрепление предложение о формировании единого органа парламентских расследований обеих палат Федерального Собрания РФ. Таким образом, это – следующая форма совместной работы Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания после совместного заседания палат Федерального Собрания.

При поддержке инициативы возбуждения парламентского расследования (поддержке предложения о создании комиссии) и принятии решения о его проведении палаты Федерального Собрания РФ на паритетных началах формируют комиссию, состоящую из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и избирают ее сопредседателей. И очень важно, что в состав комиссии от Государственной Думы должно входить равное число представителей всех депутатских объединений в Государственной Думе, независимо от их численности. В противном случае комиссия парламентского расследования может быть сформирована из партии большинства в Государственной Думе, что отрицательно скажется на содержании ее деятельности, так как правящая партия не всегда объективно может дать глубокий анализ расследуемого факта или события, вскрыть подлинные причины, дать правильную оценку. Оппозиция в парламенте действует в основном через комиссию по парламентским расследованиям. Для нее это – наиболее эффективный способ воздействия на власть.

В случае отказа депутатского объединения в Государственной Думе 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, т.е. представителями этих депутатских объединений.

⁸ См.: там же.

Согласно п. 5 ст. 9 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. инициатива возбуждения парламентского расследования не может быть выдвинута и комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Президента РФ или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании по выборам Президента РФ или депутатов Государственной Думы. Если учесть, что сама избирательная кампания длится не менее 90 дней, то в итоге из четырех лет полномочий Государственной Думы выпадает девять месяцев на выборы самой Государственной Думы и не менее трех месяцев – на выборы Президента РФ. Итого выпадает один год из срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ, когда можно создавать комиссию парламентского расследования. Представляется, что данная норма ограничивает контрольные полномочия палат Федерального Собрания РФ.

Количественный состав комиссии парламентского расследования Федеральным законом не определен. И это вполне естественно, так как предельная численность комиссии парламентского расследования зависит от сложности рассматриваемой проблемы и должна определяться самим парламентом.

Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. устанавливает ограничения на включение депутатов в состав комиссии, исходя из вероятной заинтересованности в предмете расследования. Так, членом комиссии не может быть член Совета Федерации, депутат Государственной Думы:

- 1) являющийся участником расследуемого комиссией события;
- 2) лишенный неприкосновенности;
- 3) в отношении которого соответствующей палатой Федерального Собрания РФ в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, рассматривается вопрос о лишении его неприкосновенности;
- 4) состоящий в браке либо в родственных отношениях с лицом, являющимся участником расследуемого комиссией события.

Спорным был вопрос о периоде действия комиссии. В.Н. Плигин внес предложение о введении определенных ограничений на деятельность такого рода органа в течение объявленных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы на основании партийных списков, а также в течение шести месяцев полномочий до истечения срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Президента РФ⁹. Цель

⁹ См.: Стенограмма “круглого стола” Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета по безопасности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на тему “О процедуре парламентских расследований”. 9 июня 2005 г. С. 3.

таких ограничений – исключить использование парламентских расследований накануне выборов в популистских интересах. Суть мнения В.В. Жириновского по этому вопросу сводилась к тому, что у “нас постоянно выборы..., очень длительно идут некоторые уголовные дела, и комиссия практически не сможет приступить ни к одному вопросу... Должна быть полная свобода для деятельности комиссии, иначе она работать не сможет”¹⁰.

Поддержку Федерального Собрания получило первое предложение. Согласно ст. 9 Федерального закона инициатива возбуждения парламентского расследования не может быть выдвинута, и комиссия не может быть создана в течение последних шести месяцев полномочий Президента РФ или Государственной Думы, а также в период избирательной кампании по выборам Президента РФ или по выборам депутатов Государственной Думы.

Дискуссии в Государственной Думе Федерального Собрания РФ велись по поводу срока полномочий комиссии (должна ли она быть постоянной или временной), которая создается и формируется по конкретному делу. По мнению отдельных депутатов, парламентская комиссия по расследованию должна быть постоянным органом, потому что иначе говорить о каком-то контроле не приходится. И она сама должна определять основания, наличие признаков для начала производства парламентского расследования.

Результатом дискуссии явилось решение, что комиссия по парламентскому расследованию не может быть постоянным структурным подразделением палат Федерального Собрания РФ. Она создается в исключительных случаях по вопиющим фактам, что означает временный характер ее деятельности. Согласно ст. 9 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. комиссия формируется на время проведения парламентского расследования и после его завершения распускается. Срок парламентского расследования не может превышать один год со дня создания комиссии. Парламентское расследование должно быть завершено до окончания срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ст. 5).

Федеральный закон регламентирует основания прекращения полномочий члена комиссии и замещения вакантных мест. В их числе:

прекращение в соответствии с законодательством Российской Федерации его полномочий как члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы;

выход из состава комиссии по собственному желанию;

прекращение полномочий члена комиссии по решению соответствующей палаты Федерального Собрания РФ, в том числе в случае несоответствия члена комиссии требованиям, установленным ст. 10 Федерального закона от 27 декабря 2005 г.

Профессор Н.Ю. Хаманева при обсуждении данной нормы выразила несогласие с правилом о возможном выходе члена комиссии парламентского расследования по собственному желанию. Такая ротация не желательна ввиду того, что при смене членов комиссии новому составу придется изучать проблему сначала, что существенно будет затягивать процесс расследования.

Представляется целесообразным закрепление в качестве самостоятельного основания прекращения полномочий члена комиссии парламентского расследования неучастие в заседаниях и иных формах ее деятельности.

Возможно ли существование по одному и тому же факту комиссии парламентского расследования субъекта РФ и аналогичной комиссии Федерального Собрания РФ? В истории российского парламентаризма такой случай был. Одну в течение девяти месяцев вел Собчак, а другую – парламент Грузии, и между ними установилось взаимопонимание.

Комиссий по Беслану тоже было две. Кроме комиссии, созданной Федеральным Собранием, была комиссия парламента Республики Северная Осетия – Алания, между которыми существовало конструктивное взаимодействие. Однако вполне допустима ситуация, когда выводы будут разные у той комиссии, которая создана субъектом РФ, и у комиссии парламентского расследования Федерального Собрания РФ¹¹.

В связи с обсуждением такого варианта депутатами было высказано предложение предусмотреть возможность включения в состав комиссии парламентского расследования Федерального Собрания РФ представителя парламента той республики, на территории которой событие произошло. Данное предложение не получило воплощения в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г.

Для успешного и эффективного депутатского расследования большое значение имеет процедура. В ходе работы над проектом федерального закона “О парламентском расследовании в Федеральном Собрании Российской Федерации” предлагалось детально урегулировать процедуру деятельности комиссии парламентского расследования. Но в окончательном варианте проекта федерального закона эта идея была отвергнута. Основные положения, касающиеся процедуры парламентского расследования, устанавливаются Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. Ко-

¹⁰ Там же. С. 9.

¹¹ См.: там же. С. 11.

миссия вправе в принимаемом регламенте парламентской комиссии по расследованию фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, устанавливать правила его проведения, которые не должны противоречить данному Федеральному закону и иным федеральным законам.

Такое решение вызывает сомнение. Полагая, что регламент должен быть общим для всех комиссий парламентского расследования, а не устанавливаться для каждой такой комиссии в отдельности. Поэтому вопросы процедуры деятельности комиссии парламентского расследования целесообразно урегулировать в Федеральном законе “О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации”. В числе процедур и форм деятельности комиссий парламентского расследования могут быть поручения членам комиссии, проведение проверок, сбор сведений, методы получения и проверки информации (опрос, перекрестный опрос, изучение корреспонденции, истребование документов, запрос), слушания комиссии парламентского расследования. Кроме того, должно быть предусмотрено особое мнение члена комиссии парламентского расследования.

Предметом обсуждения в период подготовки проекта федерального закона от 27 декабря 2005 г. были многие вопросы, касавшиеся процедуры деятельности комиссии парламентского расследования. Так, в ходе парламентских слушаний было высказано мнение, что при производстве парламентского расследования должна иметь место уголовная ответственность за ложные показания. Обосновывалась также идея об отстранении от должности за отказ от дачи показаний при производстве парламентского расследования.

Парламентские расследования должны проводиться с учетом всех конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Вместе с тем должна быть учтена и общественная значимость парламентского расследования. Поэтому в ст. 23 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. в соответствии с пожеланиями депутатов закрепляет обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании. Такие должностные лица и граждане обязаны прибыть на заседание комиссии и ответить на все вопросы, поставленные комиссией или рабочей группой.

Гарантиями выполнения обязанностей должностными лицами, привлеченными к участию в парламентском расследовании, является предусмотренная Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. возможность привлечения должностных лиц к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Комиссия парламентского расследования Федерального Собрания РФ вправе направить в орган или должностному лицу, уполномоченному принять соответствующее решение, требование об освобождении от замещаемой должности должностного лица, за исключением лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов Российской Федерации или муниципальные должности. Основаниями для выдвижения такого требования являются:

- отказ вышеназванных должностных лиц от предоставления комиссии или рабочей группе необходимой (необходимых) для проведения парламентского расследования информации (документов, материалов);
- уклонение от предоставления комиссии или рабочей группе необходимой для проведения парламентского расследования информации (документов, материалов);
- предоставление комиссии или рабочей группе заведомо неполной либо заведомо ложной информации;
- отказ от дачи объяснений;
- дача заведомо ложных ответов на вопросы, поставленные комиссией или рабочей группой;
- неявка на заседание комиссии или рабочей группы без уважительных причин.

В норме ст. 23 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. вызывает сомнение исключение, сделанное для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ или муниципальные должности, освобождение их от ответственности за правонарушения, изложенные в вышеприведенной статье Федерального закона от 27 декабря 2005 г. А как быть с предписанием ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом независимо от должностного положения? И как в такой ситуации достичь цель, сформулированную в п. 2 ст. 4 Федерального закона от 27 декабря 2005 г.: обеспечение палатами Федерального Собрания РФ 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?

В практике парламентских расследований имели место случаи, когда отдельные члены парламентских комиссий по расследованию в своих конкретных политических целях до завершения ее работы давали интервью, не согласующееся с общим направлением и с общим мнением комиссии. В связи с пожеланиями депутатов, участвовавших в обсуждении проекта Федерального за-

кона от 27 декабря 2005 г., в ст. 22 “Обязанности и права членов комиссии” закреплена обязанность членов комиссии соблюдать установленные комиссией ограничения на разглашение информации о ходе парламентского расследования.

Федеральный закон от 27 декабря 2005 г., регламентируя статус участников парламентского расследования, выделяет две группы лиц: члены комиссии парламентского расследования; должностные лица и граждане, привлеченные к участию в парламентском расследовании. Представляется, что названных в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. категорий лиц явно недостаточно. Должностные лица и граждане, привлеченные к участию в парламентском расследовании, могут быть: лицами, в отношении которых проводится расследование; свидетелями; экспертами. В силу различий их роли в парламентском расследовании должны быть и различия в их правовом статусе, совокупности полномочий. В первую очередь это касается полномочий лиц, в отношении которых проводится расследование. Целесообразным было бы наличие в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. специальной статьи, посвященной полномочиям именно этой категории лиц, которые, в частности, могут:

представлять в комиссию дополнительные материалы, ходатайствовать о приобщении к материалам расследования документов и объяснений иных лиц;

просить об исследовании определенных обстоятельств, приобщении документов, приглашении свидетелей, экспертов, специалистов, проведении эксперимента, экспертизы;

присутствовать при обсуждении материалов, касающихся их лично;

пользоваться квалифицированной юридической помощью со стороны адвокатов и иных лиц; знакомиться с выводами комиссии.

В перечень обязанностей лиц, в отношении которых проводится расследование, желательно включить обязанность не разглашать без разрешения комиссии сведения, ставшие им известными в ходе парламентского расследования.

Итак, принятие Федерального закона “О парламентских расследованиях Российской Федерации” призвано сыграть позитивную роль в обеспечении контроля парламента за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем в содержании данного Федерального закона имеются отдельные пробелы, нуждающиеся в более детальной регламентации.