



А.М. Цалиев

О необходимости принятия закона о парламентском (депутатском) расследовании в субъектах РФ

А.М. Цалиев*

Одной из наиболее эффективных форм парламентского контроля, имеющего немаловажное значение в защите прав и свобод человека и гражданина как на федеральном, так и на региональном уровне, является парламентское расследование. Оно играет также важную роль в механизме «сдержек и противовесов», на котором основывается принцип разделения и функционирования органов государственной власти. В то же время его понятие не дается ни в Федеральном законе, ни в республиканских законах о парламентском расследовании. В юридическом словаре под ним понимается один из способов осуществления контрольных полномочий парламента, осуществления парламентского контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе правительства и отдельных его членов [1].

Что же касается депутатского расследования, – практически аналогичного парламентскому расследованию института, – то его понятие формулируется в нескольких областных законах. Так, в Законе Костромской области под депутатским расследованием понимается деятельность специально созданной депутатской комиссии для выяснения фактов и обстоятельств, представляющих большую общественную значимость для населения Костромской области и носящих негативный характер, а также для выяснения причин и условий их возникновения.

Институт парламентского расследования получил значительное распространение во многих зарубежных странах. Он также давно известен в России. Так, первая «комиссия по рассмотрению преступлений должностных лиц» была образована Государственной Думой из числа депутатов 23 мая 1906 года. Им поручалось расследовать преступления, совершенные должностными лицами со времени объявления Манифеста 17 октября 1905 года [2].

Органы парламентского контроля, уполномоченные проводить расследования, в разных государствах носят различные наименования. Как правило, это следственный комитет (Австрия, ФРГ), парламентская комиссия (Греция, Дания, Испания, Италия, Португалия) или специализированный комитет (комитет по проверке выборов Швеции, комитет по вопросам обороны ФРГ). В Российской Федерации органом, уполномоченным проводить парламентское расследование, является парламентская комиссия. За последние 20 лет было создано около 40 временных комиссий по рассмотрению обстоятельств, имеющих первостепенное значение для современного российского общества. Однако они не имели соответствующей законодательной базы. Впервые она была закреплена в Федеральном законе от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

Катализатором принятия данного Закона стало специальное обращение к этому вопросу Президента Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию в 2005 году, которым было инициировано формирование федеральной комиссии по расследованию трагических событий в Беслане, произошедших в первые дни сентября 2004 года, и обнаружившийся тогда правовой вакуум в регулировании вопросов парламентского расследования.

Надо отметить, что в условиях отсутствия федеральной законодательной базы некоторые субъекты Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Калининградская область¹, Московская область) воспользовались правом опережающего законодательства по предметам совместного с Российской Федерацией ведения, в данном случае – в сфере защиты прав и свобод гражданина (статья 72 Конституции) и приняли законы о парламентском (депутатском) рассле-

* А.М. Цалиев – доктор юридических наук, профессор, председатель Конституционного Суда РСО-А, государственный советник юстиции II ранга.

довании еще в начале 2000 года. Это был значительный шаг в расширении контрольных полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

После принятия Федерального закона о парламентском расследовании были приняты аналогичные законы еще в 10 субъектах Российской Федерации [3]. Вполне очевидно, что активизации этих процессов на региональном уровне могло бы способствовать конституционное введение института парламентского расследования на федеральном уровне. На сегодняшний день законодательные органы отдельных республик, учитывая важность и необходимость парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, предприятий государственной собственности, иных государственных учреждений и организаций, уже внесли соответствующие изменения в действующие конституции [4]. Законы же о парламентских (депутатских) расследованиях приняты лишь в 13 субъектах Российской Федерации. В тех же субъектах, где нет таких законов, но возникает необходимость в проведении парламентских расследований, законодательные (представительные) органы принимают отдельные решения. Так, Парламент Республики Северная Осетия-Алания своим постановлением от 10 сентября 2004 года «О ситуации в Республике Северная Осетия-Алания в связи с террористическим актом, совершившимся в городе Беслане» образовал соответствующую депутатскую комиссию по рассмотрению и выявлению обстоятельств, связанных с трагическими событиями в городе Беслане 1–3 сентября 2004 года. Результаты этой работы были обнародованы 29 ноября 2005 года на заседании парламента республики.

Содержание доклада свидетельствует о важности и значительности проведенного комиссией расследования и наглядно подтверждает необходимость проведения парламентских расследований некоторых общественно значимых событий. Несмотря на это, до настоящего времени Парламентом не принят специальный закон «О парламентском расследовании», который бы позволил создать соответствующую полноценную

правовую базу. На мой взгляд, это необходимо сделать безотлагательно, поскольку, как свидетельствует анализ законов субъектов Российской Федерации, только законом можно достаточно полно урегулировать вопросы, касающиеся парламентского расследования. Закон придает парламентскому расследованию более целенаправленный характер и тем самым во многом повышает эффективность его деятельности. С этой целью почти во всех законах субъектов Российской Федерации о парламентском (депутатском) расследовании предусматриваются цели такого расследования. В трех республиканских законах, принятых Парламентами Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Чеченской республик, целями парламентского расследования называются: 1) защита гарантированных Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики прав и свобод человека и гражданина; 2) обеспечение парламентом республики контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти республики, 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.

В соответствии с указанными законами парламентское расследование проводится на основе принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, уважения чести и достоинства личности, равенства граждан перед законом, коллегиальности, объективности и гласности.

Парламентское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство.

Для того чтобы придать парламентскому расследованию целенаправленный характер, необходимо также четко определить его предмет. В Конституциях СССР и РСФСР для обозначения

¹В Калининградской области формы контроля представительных органов публичной власти не ограничиваются деятельностью законодательного (представительного) органа субъекта РФ. Например, решением городского Совета города Пионерского от 3 марта 2005 года № 61 утверждено положение «О депутатских расследованиях в муниципальном образовании «Пионерский городской округ». Данное решение принято в целях контроля Советом депутатов наиболее важных вопросов местного самоуправления в Пионерском городском округе и в соответствии с Федеральными законами от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Калининградской области от 10 октября 1995 года «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Калининградской области», Уставом г.Пионерского. Цели, функции и формы работы депутатских расследований аналогичны закрепленным в областном законе.

предмета парламентского расследования использовалось словосочетание «любой вопрос». Фактически это означало, что как общесоюзный, так и республиканский парламенты обладали потенциальной возможностью детально исследовать какое угодно обстоятельство, требовавшее изучения и разрешения на уровне представительного органа [5].

Предмет парламентского расследования определяется в статье 4 действующего Федерального закона о парламентском расследовании. В соответствии с нею парламентскому расследованию подлежат: 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации 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.

Данный вопрос регулируется также в законах субъектов Российской Федерации. В одних он определен в самом общем виде. Так, в Законе Костромской области указывается, что основанием для проведения депутатского расследования являются события, ставшие известными депутатам Костромской областной Думы и связанные с фактами и обстоятельствами, представляющими большую общественную значимость для населения Костромской области и носящих негативный характер (статья 4 Закона Костромской области). В законах других областей – субъектов РФ предмет расследования определяется более подробно. В этом плане особенно выделяется Закон Ивановской области, согласно которому депутатскому расследованию подлежат: факты грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава Ивановской области, законов Ивановской области, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан; несоблюдение и неисполнение законов Ивановской области и иных правовых актов, неисполнение областного бюджета, несоблюдение установленного порядка распоряжения собственностью Ивановской области; обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (статья 4).

Предмет парламентского расследования достаточно подробно определяется также в республиканских законах. Так, в соответствии со статьей 4 Закона Чеченской Республики парламентскому расследованию подлежат: 1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации и Конституцией Чеченской Республики прав и свобод человека и гражданина на территории Чеченской Республики; 2) нарушение должностными лицами Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, Конституции Чеченской Республики и законов Чеченской Республики, в том числе: а) бюджетного процесса в Чеченской Республике; б) установленного порядка формирования и исполнения государственных программ и планов социально-экономического развития Чеченской Республики; в) установленного порядка распоряжения собственностью Чеченской Республики и федеральной собственностью, в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения которой участвует Чеченская Республика; 3) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; 4) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Во всех законах о парламентском (депутатском) расследовании определяются обстоятельства, которые не подлежат парламентскому расследованию. Так, согласно пункту 2 статьи 4 Федерального закона парламентскому расследованию не подлежит деятельность Президента Российской Федерации, суда по осуществлению правосудия, органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Аналогичная норма содержится и в региональных законах. Например, согласно Закону Карачаево-Черкесской Республики парламентскому расследованию не подлежит деятельность Президента Карачаево-Черкесской Республики, суда по осуществлению правосудия, органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

В абсолютном большинстве областных и во всех республиканских законах предусматривается, что в случае принятия судом общей юрисдикции, арбитражным судом или мировым судьей к производству дела, касающегося фактов и обстоятельств, расследуемых в соответствии с рассматриваемым Законом, парламентское рассле-

дование 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) содержанием заявления 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).

Цели, принципы, предмет парламентского расследования, а также его сроки, основания и порядок расследования Законом, Кабардино-Балкарской Республики включены в отдельную главу – Общие положения. Другие вопросы, составляющие схожий объект регулирования, например: комиссия по парламентскому расследованию, компетенция комиссии, порядок деятельности комиссии, обеспечение деятельности комиссии и др. – скомпонованы также в самостоятельные главы. Такая структура Закона представляется более удобной, поскольку позволяет наиболее полно учесть особенности парламентского расследования.

В связи с вышеизложенным Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания подготовил проект закона «О парламентском расследовании в Республике Северная Осетия-Алания» и направил его в Парламент. Наряду с приняти-

ем данного Закона, необходимо **конституционное введение института парламентского расследования**. На сегодняшний день законодательные (представительные) органы отдельных республик, учитывая важность и необходимость парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, предприятий государственной собственности, иных государственных учреждений и организаций, уже внесли соответствующие изменения в действующие конституции [4, с. 12]. Так, в Конституции Республики Татарстан (в ред. от 14 марта 2005 года) предусматривается, что Государственный Совет при необходимости проводит парламентские расследования, создает ревизионные и иные комиссии. Полномочиями проводить парламентские расследования по вопросам своего ведения также конституционно наделены законодательные органы Республики Адыгея, Республики Башкортостан и Кабардино-Балкарской Республики.

Анализ законодательства и деятельности законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на примере Парламента Республики Северная Осетия – Алания свидетельствует о расширении контрольных полномочий данного органа государственной власти. Однако это еще не гарантия эффективности его работы. Важно, чтобы контрольные полномочия были реализованы в полной мере депутатами в своей работе.

В связи с тем, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности законодательной власти (статья 18 Конституции РФ), а также с учетом вышеизложенного полагаю, что их защита является одной из важнейших функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Литература

1. **Большой юридический словарь** / Под ред. профессора А.Я. Сухарева. – М., 2007. С. 510.
2. **Государственная Дума 1906–1917 гг. Стенографический очерк**. – М., 1995. С. 741.
3. **По данным СПС «Консультант Плюс».**
4. **Демидов М.В.** Конституционные основы парла-

ментского контроля в республиках – субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

5. **Сурков К.** Предмет парламентских расследований // Юридический мир. 2005. № 10. С. 19.

