

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

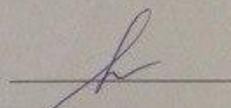
Кафедра конституционного и муниципального права

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ  
ПАРЛАМЕНТСКОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 261 группы  
направления 40.04.01 Юриспруденции  
юридического факультета  
Смирновой Жанны Александровны

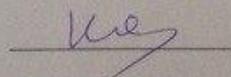
Научный руководитель  
доцент, канд. юрид. наук,



Е.А. Абаева

Заведующий кафедрой конституционного и  
муниципального права

Профессор, д-р юрид. наук,  
Заслуженный юрист России



Г.Н. Комкова

Саратов 2017 г.

## **ВВЕДЕНИЕ.**

**Актуальность** данной работы обусловлена тем, что в настоящее время, институт парламентского расследования является одним из популярных правовых явлений в большинстве развитых стран мира. Это связано с тем, что институт представляет собой эффективный инструмент, с помощью которого общество в лице своих представителей, получает возможность не только контролировать власть, но и расследовать факты и обстоятельства, имеющие значение для личности, общества и государства и носящие глобальный и техногенный характер. Но есть достаточные основания полагать, что принятый закон о парламентском расследовании в РФ не в полной мере способствует повышению качества осуществления законодательной функции и усилению контроля за соблюдением прав человека и деятельностью подконтрольных субъектов, прежде всего, в связи с отсутствием определения понятия парламентского расследования, точного формирования его предмета, усложненным порядком возбуждения расследований, недостаточным объемом полномочий членов комиссии.

В Российской Федерации участились попытки инициирования парламентского расследования в РФ, что также обуславливает актуальность системного исследования конституционно-правовых и организационных основ парламентского расследования.

Говоря о **научной разработанности**, среди современных ученых, внесших наибольший вклад в разработку института парламентского расследования в России и за рубежом необходимо назвать С. Н. Бабурина, М. В. Баглая, О. Е. Кутафина, И. А. Конюхову, К В. Суркова, Г. Д. Садовникову, В.К. Стенину, Д. Б. Трошева, Т. Я. Хабриеву, В Е Чиркина, Е. М. Якимову. Вопросы становления федерального парламентского контроля в России явились объектом изучения С.В. Бендюриной, Г.Ю. Диваевой, Р.Ш. Караева; формы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации - И.В. Зайцевой, А.В. Кузнецова. Также различным формам парламентского контроля посвящены работы: А.Д. Соменкова, Н.И. Рыжака,

В. Г. Федченко, Д.А. Ковачева, З. Е.А. Соломатиной, Е.А. Бессолициной, А.Н. Тулаева, М.В. Демидовой.

**Целью** данной работы является комплексное сравнительно-правовое исследование парламентского расследования как формы контроля за деятельностью органов государственной власти, а также разработка предложений по его совершенствованию.

Указанная цель достигается путем последовательного решения следующих **задач**:

– выявить правовую природу контрольной функции законодательного органа и определить место парламентского расследования в системе деятельности законодательного органа;

– конкретизировать сущность и сформулировать понятие парламентского расследования как формы парламентского контроля;

– провести сравнительный анализ конституционно-правовых основ парламентских расследований в Российской Федерации и зарубежных странах;

– проанализировать особенности правового регулирования института парламентского расследования Федерального Собрания;

– выявить особенности правового регулирования предмета парламентского расследования Федерального Собрания и определить направления его преобразования;

– провести анализ законодательного регулирования процедуры и практики проведения парламентских расследований Федерального Собрания и сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования парламентского расследования Федерального Собрания.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. С целью уточнения понятия парламентского расследования, следует внести изменения в Федеральный закон от 27.12.2005 N 196-ФЗ «О парламентском расследовании», добавив ст.1.1. следующего содержания: «Парламентское расследование – это форма парламентского контроля,

представляющая собой основанную на демократических принципах деятельность, осуществляемую созданными в установленном порядке комиссиями парламента в целях обеспечения контроля деятельности органов власти в Российской Федерации и их должностных лиц, защиты прав и свобод человека и гражданина, выявления и оказания содействия в устранении причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства и информирования о них общества».

2. С целью повышения эффективности деятельности парламентской комиссии необходимо внести следующие изменения в Федеральный Законот 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании»:

а). Добавить п. 8.1. в статью ст. 25 следующего содержания: «В течение 15 дней должна быть сформирована новая комиссия для проведения парламентского расследования повторно».

б). Пункт 12 ст.25 изложить в следующей редакции: «Итоговый доклад подлежит обязательному рассмотрению на заседании Правительства Российской Федерации под председательством Президента РФ, а также субъектами, указанными в части 10 настоящей статьи, в течение одного месяца со дня его получения».

в). Добавить п.12.1 в ст.25 следующего содержания: «Принятое решение по итоговому докладу публикуется в установленном порядке, а также подлежит официальному опубликованию в сети Интернет».

3. В связи с необходимостью повышения эффективности реализации выводов и рекомендаций итогового доклада комиссии по парламентскому расследованию, п 9. ст. 25 Федерального закона от 27.12.2005 N 196-ФЗ «О парламентском расследовании» изложить в следующей редакции: «Утвержденный палатами Федерального Собрания Российской Федерации итоговый доклад направляется палатой, последней принявшей решение о его утверждении, Президенту Российской Федерации, в Правительство

Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, публикуется в установленном порядке, а также размещается в международной компьютерной сети «Интернет».

4. Часть 2 ст.25 Федерального закона от 27.12.2005 N 196-ФЗ «О парламентском расследовании», следует изложить в следующей редакции, с целью уточнения содержания итогового доклада парламентской комиссии: «В итоговом докладе должны содержаться выводы комиссии по расследуемым ею фактам и обстоятельствам. Данные выводы должны содержать причины возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием проведения парламентского расследования, а также перечень субъектов, действия которых вызвали данные обстоятельства».

**Объектом** настоящего исследования является совокупность правоотношений, возникающих в связи и по поводу функционирования общественных палат субъектов РФ.

**Нормативную базу** составили Конституция РФ и зарубежных стран, Федеральный закон № 196-ФЗ от 27.12.2005 «О парламентском расследовании» и другие законы, посвященные деятельности парламента, постановления Конституционного Суда РФ, регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, конституции (уставы) ряда субъектов Российской Федерации, действующее региональное законодательство, регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

**Эмпирическая база** исследования составила практика работы комиссий по расследованию, создаваемых Федеральным Собранием и региональными законодательными органами, а также судебная практика, итоговые доклады парламентских комиссий, материалы периодических изданий, иных средств массовой информации, касающиеся инициирования и проведения парламентских (депутатских) расследований, в частности, событий в г. Беслане 2004 г., обстоятельств аварии на Саяно-Шушенской

ГЭС 2009 г. В целях разработки предложений по совершенствованию института парламентского расследования в России была проанализирована практика проведения парламентских расследований в зарубежных странах (США, Великобритании и др.).

**Методологической основой** исследования послужил диалектический, конкретно-исторический, формально-юридический методы исследования, методы синтеза и историко-сравнительный анализ.

**Структура** работы представлена введением, двумя главами, пятью параграфами, заключением и библиографическим списком использованной литературы.

### **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.**

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи исследования, его объект и предмет, методологическая основа, практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

**Первая глава – «Парламентское расследование как форма парламентского контроля в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ»** посвящена исследованию сущности парламентского расследования, его специфических особенностей как формы парламентского контроля. На основе анализа конституционно-правовых основ парламентских расследований в России и зарубежных странах выявляются подходы к правовому регулированию парламентских расследований в странах различных правовых систем и определяются критерии эффективности проведения парламентских расследований.

**Во второй главе – «Особенности организации и практика проведения парламентского расследования в Российской Федерации»**, состоящей из трех параграфов, проводится исследование законодательного закрепления института парламентского расследования Федерального Собрания, рассматриваются цели, принципы, предмет, субъектный состав,

процедура, гарантии реализации, правовые последствия парламентского расследования в России, раскрываются особенности введения института на уровне субъекта РФ и определяются направления его развития.

**В первом параграфе – «Цели, принципы и предмет парламентского расследования»** раскрываются отличительные черты принципы парламентского расследования, а также правовое регулирование парламентских расследований в субъектах.

Следует отметить опережающее законодательное регулирование парламентского расследования на региональном и местном уровнях. Этот факт является одной из причин появления этого института и на федеральном законодательном уровне. В Законе о парламентском расследовании не установлены нормы, касающиеся регионального парламентского контроля. Исходя из принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ в федеративном государстве статей Конституции РФ субъектами выделено парламентское расследование.

Деятельность парламентского расследования на уровне субъекта РФ целесообразна, укрепляет контрольные полномочия регионального парламента, позволяет решать проблемы нарушений прав человека, носящих грубый или массовый характер в конкретном регионе. На наш взгляд, рамочный закон о парламентском расследовании в субъектах РФ не является необходимым, в связи с правовой и исторической самобытностью субъектов РФ.

Законом о парламентском расследовании РФ достаточно урегулирована процедура проведения парламентских расследований Федеральным Собранием, а также дополнение о парламентском расследовании в субъектах не представляется необходимым.

**Во втором параграфе – «Особенности проведения парламентского расследования»** описана история принятия закона и предпосылки, раскрыт

вопрос о сроке парламентского расследования, его процесс и детали проведения.

Первое расследование, проведенное палатами Федерального собрания до принятия федерального закона о парламентском расследовании это расследование по событиям теракта в г. Беслан. Захват заложников в школе № 1 города Беслана Северной Осетии, совершенный террористами утром 1 сентября 2004 года во время торжественной линейки, посвящённой началу учебного года — один из самых страшных терактов в истории человечества. В течение двух с половиной дней террористы удерживали в здании школы более 1100 заложников, преимущественно детей, их родителей и сотрудников школы в тяжелейших условиях, отказывая людям даже в минимальных естественных потребностях. В результате захвата заложников и спонтанной операции по их освобождению погибли 334 человека. Парламентская комиссия по расследованию причин и обстоятельств совершения теракта в Беслане под руководством заместителя председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ Александра Торшина начала свою работу 22 сентября 2004 года. Работа комиссии длилась до 22 декабря 2006 года, когда был опубликован окончательный текст доклада.

Вторая парламентская комиссия начала свое действие в связи с трагедией на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 года. Главной предпосылкой к аварии стало возгорание на Братской ГЭС 16 августа. После возгорания на БГЭС были потеряны все каналы связи и телеметрии, 100% регулирования мощности перешло на Саяно-Шушенскую ГЭС. В результате на СШГЭС из резерва для распределения мощностей был выведен второй гидроагрегат. Именно он разрушился 17 августа, в частности, из-за многократных переменных дополнительных нагрузок. За несколько часов до аварии второй гидроагрегат Саяно-Шушенской ГЭС шесть раз выходил на предельные мощности, а вибрация за это время выросла в четыре раза. В результате аварии погибли 75 человек, был нанесен большой финансовый ущерб самому сооружению.

Парламентское расследование проводила парламентская комиссия, созданная в сентябре 2009 года по инициативе председателя Госдумы пятого созыва Бориса Грызлова. В нее вошли 16 депутатов и сенаторов - по восемь от каждой из обеих палат парламента. За время своей работы члены комиссии дважды посетили Саяно-Шушенскую ГЭС, а также ездили в Санкт-Петербург на заводы-изготовители.

Результатом работы парламентской комиссии под руководством Пехтина В. А. и Глухих В.К. стал итоговый доклад, в котором говорится, что авария на Саяно-Шушенской ГЭС стала следствием целого ряда причин технического, организационного и нормативно-правового характера.

Подводя итоги по проведенным парламентским расследованиям, стоит сказать, что практика расследований позволяет выявить недочеты и учесть все недостатки для будущих парламентских комиссий. А также практика показывает, что уже на протяжении десяти лет усилена роль представительных учреждений в стране, повышена возможность народного представительства в формировании гражданского общества и правового государства.

**В третьем параграфе – «Взаимодействие Федерального Собрания с иными органами и организациями при проведении парламентского расследования»** раскрывается осуществление парламентской комиссией взаимодействия с различными органами и организациями при парламентском расследовании.

Привзаимодействиис органами власти парламентское расследование не применяет дознание предварительное следствие и судопроизводство, а итоги парламентского расследования в системе действующего правового регулирования носят только информативный характер. Практика проведения парламентского расследования свидетельствует о таком взаимодействии, без которого невозможно подготовить доклад, обладающий качествами объективности, своевременности и информационной полноценности, основанной на профессиональной оценке специалистов.

Взаимодействие Федерального Собрания с иными субъектами правоотношений при проведении парламентского расследования отличается многообразием, осуществляется на разных стадиях его проведения и требует дальнейшего научного осмысления и правового совершенствования.

**В третьей главе «Основные направления совершенствования законодательства и правоприменительной практики парламентского расследования в России»** выявляются основные направления совершенствования конституционно-правового механизма парламентского расследования Федерального Собрания.

Федеральный закон «О парламентском расследовании» является первым законом в РФ, регулирующим общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания РФ деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства. Его разработка длилась несколько лет, на рассмотрение Государственной Думы выносилось несколько законопроектов. При этом парламентские расследования и их попытки проводились задолго до законодательного урегулирования института, как на общефедеральном, так и региональном уровнях имела до принятия закона. Данная практика была обусловлена необходимостью решения проблем, которые не были выявлены и устранены иными государственными органами (выявление причин и условий совершения террористических актов, фактов коррупции, грубых и массовых нарушений прав и свобод человека и гражданина, в частности, на проведение собраний, митингов и демонстраций). Поэтому в послании Президента РФ Федеральному Собранию 2005 г. рекомендуется не «ввести», а «утвердить» законом процедуру парламентских расследований.

Вопросы, касающиеся парламентского расследования, имеют теоретическое и практическое значение в повышении роли парламента, в государственном строительстве вообще и защите прав человека в частности. На наш взгляд парламентское расследование должно стать одним из

приоритетных направлений парламентского контроля. Практика свидетельствует о том, что такое расследование еще не получило широкой реализации по причине несовершенства законодательства.

**В заключении** подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ.** В литературе парламентское расследование как форма парламентского контроля рассматривается как составной элемент механизма контроля за соблюдением прав и свобод человека, а также реализации правозащитной и правоохранительной деятельности органов власти. Следовательно, в целях становления парламентского расследования как эффективного правозащитного механизма необходимо усовершенствование правового регулирования предмета парламентского расследования, и прежде всего законодательная конкретизация понятия грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина. Исследование и определение направлений совершенствования института парламентского расследования в России является необходимым в целях повышения эффективности осуществления всех функций парламента и становления механизма защиты прав и свобод человека, что способствует укреплению основ конституционного строя России.

Парламентское расследование в зарубежных странах достаточно давно получило признание в качестве важнейшего проявления контрольной функции парламента. Это подтверждается исследованием мировой практики осуществления парламентских расследований на примере стран с различными формами правления. На основе исследованного материала можно сделать вывод о том, что парламентское расследование в иностранных государствах как вид парламентской работы имеет целью сбор, проверку и оценку информации по вопросам государственной важности, на основании которой в дальнейшем принимаются политические решения. Поскольку одной из важнейших задач парламентского расследования является

расследование злоупотреблений в различных сферах, парламенты наделяются правом использовать различные процедуры в целях установления необходимых обстоятельств и выявлению виновных лиц. В этой связи представляется целесообразным для обеспечения большей эффективности проведения парламентских расследований в Российской Федерации активно использовать имеющийся зарубежный опыт. Также учетом мирового опыта представляется целесообразным совершенствование механизма парламентского контроля в России (в частности, учредить комиссии по расследованию и должность Уполномоченного по вопросам обороны, а также реформировать правила, регулирующие процедуры проведения вопросов, запросов, заседаний комитетов и комиссий).

Стоит отметить высокую значимость парламентского расследования на уровне субъектов РФ, поскольку парламенты многих субъектов ввели парламентское (депутатское) расследование раньше вступления в силу федерального закона о парламентском расследовании. Деятельность парламентского расследования на уровне субъекта РФ целесообразна, укрепляет контрольные полномочия регионального парламента, позволяет решать проблемы нарушений прав человека, носящих грубый или массовый характер в конкретном регионе. На наш взгляд, рамочный закон о парламентском расследовании в субъектах РФ не является необходимым, в связи с правовой и исторической самобытностью субъектов РФ. Действие парламентского расследования на уровне субъекта РФ укрепляет контрольные полномочия регионального парламента, позволяет решать проблемы, связанные с нарушениями прав человека, носящими грубый, массовый характер в рамках конкретного региона, что в целом позитивно влияет на законотворческий процесс и реализацию прав человека.

В исследовании отражается процесс становления и развития парламентского расследования в Российской Федерации. Правовое оформление парламентского расследования было проведено в конце 2005 г. Но, несмотря на это, парламентские расследования в России проводились и

до принятия соответствующего закона, что подтверждается приведенными в работе примерами. Это можно объяснить тем, что отсутствие специального правового акта, детально определяющего организацию и процедуру парламентского расследования, не означало отсутствие предпосылок в нормах конституционного законодательства. И к таким предпосылкам, в первую очередь, следует относить нормы ч. 3 ст. 101 Конституции Российской Федерации, определяющие возможность Совета Федерации и Государственной Думы создавать комиссии.

Детальному анализу в работе подвергаются нормы закона, закрепляющие предмет парламентского расследования. Проведенное исследование показало, что в совершенствовании нуждается формулировка предмета парламентского расследования, необходимо введение определения понятия парламентского расследования, также предлагается скорректировать норму о формировании новой комиссии до повторного парламентского расследования, в случае неудовлетворительной работы парламентской комиссии. Парламентская комиссия в период расследования взаимодействует с органами государственной власти. В связи с этим на лицо необходимость введения нормы на уровне федерального закона о направлении итогового доклада Уполномоченном по правам человека, а также присутствии Президента при принятии итогового доклада Правительством.

Подводя итоги по проведенным парламентским расследованиям, стоит сказать, что практика расследований позволяет выявить недочеты и учесть все недостатки для будущих парламентских комиссий. Также практика показывает, что уже на протяжении десяти лет усилена роли представительных учреждений в стране, повышена возможность народного представительства в формировании гражданского общества и правового государства.

Исследование и определение направлений совершенствования института парламентского расследования в России является необходимым в

целях повышения эффективности осуществления всех функций парламента и становления механизма защиты прав и свобод человека, что способствует укреплению основ конституционного строя России.

Таким образом, проведенное исследование показало, что парламентское расследования в Российской Федерации в настоящее время находится в стадии становления. Необходимо провести достаточно большую работу по его совершенствованию, прежде чем парламентское расследование займет полноценное место среди форм парламентского контроля.

Значительные шаги к укреплению контрольных полномочий российского парламента уже осуществлены. Дальнейшее решение важных политических и социальных вопросов невозможно без качественного правового регулирования соответствующих институтов. В целях обеспечения эффективного механизма парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека в России преодоление данных проблем необходимо и возможно посредством усовершенствования существующего Федерального закона, устранения пробелов, а также внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ.

## **ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА**

Смирнова Ж.А. Парламентское расследование как форма парламентского контроля в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ// Парламентаризм в современном мире: теория и практика: Материалы студенческих и магистерских круглых столов в рамках VIII Международного Конституционного Форума, посвященного 10-летию юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского (11 декабря 2015г, г. Саратов)– Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2016. С. 100-105.

Смирнова Ж.А. Институт парламентского расследования в субъектах РФ//Международный и национальный механизмы обеспечения суверенитета: Материалы VIII Международного Конституционного Форума, посвященного 80-летию Саратовской области (2016г., г. Саратов) – Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2017. С. 59-63.