

**Шанина Анастасия Сергеевна\***,  
*студентка Института государственной службы и управления  
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации»  
(г. Москва)*

## **АНАЛИЗ ОПЫТА ПРОВЕДЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ РАССЛЕДОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Конституция Российской Федерации провозглашает носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, который осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст.3). Парламентом России, выражающим волю российского многонационального народа, является Федеральное Собрание России, которое посредством федеральных законов регулирует все стороны государственного и общественного устройства<sup>1</sup>.

Среди функций Федерального Собрания РФ присутствуют не только представительная, законодательная, но и контрольная. Одной из многочисленных форм осуществления контроля за исполнением принятых Федеральным Собранием законов, является парламентское расследование. О значимости парламентских расследований свидетельствует принятие 27 ноября 2005 г. Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>.

На сегодняшний день в Российской Федерации было проведено два парламентских расследования<sup>3</sup>. Первое расследование проводилось по трагическим событиям, произошедшим в Беслане в 2004 году. Второе расследование проводилось по фактам аварии на Саяно-Шушенской ГЭС, которая случилась в 2009 году.

В 2006 году был представлен развёрнутый доклад парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в Беслане 1-3 сентября 2004 года.

Инициатива создания Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1 – 3 сентября 2004 года принадлежала Председателю Совета Федерации

---

\* © Шанина А.С., 2018

Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронову. Она была создана решениями палат Федерального Собрания Российской Федерации

Парламентской комиссией была проделана колоссальнейшая работа. Члены Парламентской комиссии и ее рабочей группы неоднократно выезжали в Республику Северная Осетия – Алания, опрашивали свидетелей. Всего было принято более 1000 человек. В городах Москве и Беслане 21 сентября 2004 г. были открыты две «горячие» телефонные линии, на которые поступило 1520 звонков.

Показания большого количества свидетелей позволили установить хронологию событий в мельчайших деталях. Она подробно приведена в представленном комиссией отчете. Парламентская комиссия также выявила причины совершения террористического акта. К внутренним причинам относятся: ситуация на Северном Кавказе и террористическая деятельность. Распространению терроризма способствовали неблагоприятная общественно-политическая и социально-экономическая обстановка в регионе. Парламентская комиссия констатирует, что одной из причин общественно-политической дестабилизации в Северо-Кавказском регионе стало разрушение традиционных основ жизни советского общества, которое проводилось в 1990-е гг. под лозунгом демонтажа коммунистической идеологии.

У произошедшего события также существуют внешние причины. В первую очередь, к ним относится религиозный экстремизм. В основу современного международного терроризма лежит радикальное учение, которое лидеры традиционного российского ислама называют «ваххабизмом».

В ходе проведенного расследования была дана оценка действиям специализированных органов. Парламентская комиссия пришла к следующим выводам:

– органы безопасности не обладали своевременной упреждающей информацией о планах и деталях подготовки бандитов к проведению теракта. Это обусловлено прежде всего недостаточными оперативными позициями в ближайшем окружении лидеров бандформирований и непосредственных исполнителей их преступных замыслов<sup>4</sup>;

– при значительном объеме информации об угрозе террористических актов из-за отсутствия должного взаимодействия органов безопасности и других правоохранительных органов не отлажен механизм анализа и обработки поступающих оперативных данных,

выделения в них приоритетов, а также выявления дезинформации. Это снижает эффективность действий по своевременному предупреждению и пресечению террористических актов;

– должностные лица органов государственной власти Республики Северная Осетия – Алания, Управления ФСБ России по Республике Северная Осетия – Алания и МВД республики продемонстрировали свою неготовность к действиям в кризисных ситуациях. Это проявилось не только в отсутствии инициативы в определении руководства и состава Оперативного штаба, но и в практических действиях по предотвращению и пресечению террористического акта;

– действия Оперативного штаба не в полной мере соответствовали требованиям Типового положения об оперативном штабе по управлению контртеррористической операцией.

Анализ деятельности МВД показал, что в оперативной разработке находился ряд главарей бандформирований, также в конце июля 2004 г. была получена информация о готовящемся теракте в одной из кавказских республик. Согласно распоряжению Президента Российской Федерации к концу августа 2004 г. в Южном федеральном округе были созданы группы оперативного управления. Данные группы должны были быть сформированы гораздо раньше, но этого не происходило из-за отсутствия организационной согласованности и материально-технического обеспечения. Парламентская комиссия тщательно проверила деятельность Малгобекского РОВД, т.к. именно в их районе была сформирована группа, позже захватившая среднюю школу № 1 в Беслане. МВД Ингушетии давало распоряжения всем подразделениям о мерах по обеспечению безопасности. Руководство Малгобекского РОВД не проинформировало об этом личный состав, что можно трактовать, как халатное отношение к должностным обязанностям. Обширные лесные массивы Малгобекского района не обследовались с целью обнаружения укрытий террористов и схронов с оружием.

Проанализировав деятельность руководства МВД Республики Северная Осетия – Алания, парламентская комиссия пришла к выводу, что оно не воспользовалось возможностью 31 августа 2004 г. в течение 12 часов довооружить личный состав и дооснастить специальными средствами, а также перегруппировать его с целью охраны учебных заведений республики.

Изучив все факты и обстоятельства, парламентская комиссия пришла к выводу, что отсутствие должного контроля за исполнением требований МВД России со стороны руководителей ГУ МВД

России по ЮФО, МВД Республики Северная Осетия – Алания, Правобережного РОВД привело к осуществлению террористического акта.

Прокуратура Республики Северная Осетия – Алания неоднократно указывала на нарушения в области обеспечения безопасности (эпизодическая активизация оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам об актах терроризма; отсутствие системности и целенаправленности оперативно-розыскной деятельности по предотвращению преступлений террористической направленности). Существенной недоработкой прокуратуры является тот факт, что она лишь констатировала нарушения вместо того, чтобы использовать предоставленные законом рычаги давления с целью исправления ситуации.

Парламентская комиссия, проанализировав все факты и обстоятельства, пришла к выводу, что профессиональная подготовка руководителей силовых структур региона, участников проведения контртеррористической операции была недостаточной. Существующая на момент совершения теракта система противодействия терроризму не могла эффективно функционировать. Парламентской комиссией были заданы направления необходимых преобразования и изменений.

Прежде всего, российское законодательство, регулирующее борьбу с терроризмом, должно быть приведено в соответствие с международным. Это даст возможность специализированным органам Российской Федерации наладить более тесное сотрудничество с зарубежными партнёрами, что позволит предотвращать террористические атаки более эффективно<sup>5</sup>.

Более того, приоритеты, заложенные в российском законодательстве, следует пересмотреть. Необходим переход от акций пресечения к мерам превентивного характера. Следует выявлять и устранять причины и условия совершения террористических атак. Нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах, должны быть направлены на противодействие давлению на органы государственной власти и органы местного самоуправления с целью принятия решений в интересах определённого лица или группы лиц. Также они должны пресекать зарождение очагов национальной и религиозной нетерпимости, так как они способствуют появлению экстремистских настроений и могут перерасти в террористическую деятельность. Более мягкие меры могут применяться к раскаявшимся бывшим ленам террористических групп, которые готовы сотрудни-

чать со следствием. Разумеется, должны быть установлены чёткие требования и критерии по обеспечению антитеррористической защищённости различных объектов, играющих ключевую роль в жизнедеятельности государства.

Предложенные меры в обязательном порядке должны быть отражены в актуализируемом законодательстве. Следует уделить внимание формированию правовых основ вовлечения институтов гражданского общества в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по противодействию терроризму. Система обеспечения транспортной безопасности должна быть пересмотрена, важно учесть особенности каждого вида транспорта. Необходимо принять федеральный закон о транспортной безопасности, который определит принципы функционирования системы мер по выявлению и предупреждению террористических актов.

Законодательной регламентации требует вопрос социальной защиты лиц, принимающих участие в проведении оперативных мероприятий по выявлению и пресечению террористической деятельности, а также лиц, пострадавших от террористических атак.

Действующее законодательство должно быть изменено с целью повышения эффективности борьбы с финансированием терроризма. Предлагается предоставить органам, проводящим оперативно-розыскную работу, право получать по решению суда в кредитных организациях сведения об операциях и счетах физических и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, также сведения о счетах физических лиц, в отношении которых есть веские подозрения в причастности к финансированию терроризма.

Предложенные меры были приняты к сведению, вступил в силу Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в котором отражены принципы, предложенные парламентской комиссией: сотрудничество с международными организациями, с общественными и религиозными объединениями, приоритет мер предупреждения терроризма, единоначалие при осуществлении контртеррористических операций.

Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» установил проведение оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Актом незаконного вмешательства признаётся противоправное деяние, которое угрожает безопасному функционированию транспортного комплекса. К таким деяниям

относится террористический акт. Данная норма закрепляет превентивные меры борьбы с террористическими атаками.

Федеральным законом от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» была закреплена направленность Российской Федерации на сотрудничество с зарубежными партнёрами в области противодействия международному терроризму.

Второе парламентское расследование проводилось по аварии на Саяно-Шушенской ГЭС, которая произошла 17 августа 2009 года. Парламентская комиссия создана по инициативе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.<sup>6</sup> Комиссия, сформированная на паритетных началах, состояла из 16 членов. Перед комиссией были поставлены определённые цели: выявить причины и условия возникновения чрезвычайной ситуации; проанализировать действия должностных лиц; выработать рекомендации и предложения по снижению опасности и предотвращению подобных ситуаций.

Авария на Саяно-Шушенской ГЭС представляла собой промышленно-техногенную катастрофу, результатом которой стали гибель 75 человек, нанесение серьёзного ущерба помещениям и оборудованию станции. Эта авария стала крупнейшей за всю историю российской гидроэнергетики.

В ходе расследования комиссия выявила следующие причины возникновения аварии: на главном щите ЦПУ приводов сброса аварийно-ремонтных затворов напорных водоводов отсутствовали: резервный источник питания и ключ управления; в алгоритме работы гидромеханической колонки отсутствовал регулятор режима закрытия направляющего аппарата при потере электроснабжения; оборудование и линии питания, связи, управления, контроля, защиты применялись не во влагопылезащищённом исполнении; в помещениях, где постоянно или временно располагался персонал, отсутствовали выходы на отметку, которая не подвержена затоплению; в помещениях, где постоянно или временно располагался персонал, отсутствовали средства индивидуальной защиты.

Парламентская комиссия проанализировала действия Правительства Российской Федерации. Глава МЧС и Министр энергетики 17 августа 2009 г. доложили Президенту Российской Федерации и Председателю Правительства Российской Федерации о случившемся чрезвычайном происшествии.<sup>7</sup> Министрам было поручено оказать помощь семьям погибших и пострадавшим. С целью ликвидации

последствий аварии на место вылетел Глава МЧС и возглавил мероприятия по устранению последствий произошедшего. Деятельность МЧС России была оперативной и эффективной, этому способствовало формирование системы антикризисного управления.

В течение нескольких часов после аварии были подключены автономные источники энергоснабжения на Саяно-Шушенской и Майнской ГЭС, организован сброс воды. Организационно-технические меры, принятые своевременно, способствовали предотвращению энергодефицита, снижению экологического и экономического ущерба от аварии. В работах по ликвидации аварии приняли участие 2500 человек, использовалось более 200 единиц техники. Научный центр МЧС России провёл инструментальное обследование конструкций машинного зала, риск дальнейшего разрушения выявлено не было.

Психологи Центра экстренной психологической помощи МЧС России оказывали индивидуальную и групповую помощь членам семей погибших и пострадавших.

Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 724 от 11 сентября 2009 г., которое способствовало: 1) координации следственных действий по расследованию причин аварии; 2) ликвидации её последствий; 3) осуществлению деятельности по оказанию социальной поддержки членам семей погибших, пострадавшим; 4) реализации необходимых мер по недопущению угрозы жизнедеятельности населения Сибири.

Парламентская комиссия также рассматривала меры, принимаемые Правительством Республики Хакасия. Рассмотрев все факты и обстоятельства, парламентская комиссия сформулировала ряд рекомендаций Правительству Российской Федерации: разработать нормативный правовой акт, который будет регламентировать правила технологической работы электроэнергетических систем, с целью обеспечения надёжности работы энергетической системы и безопасности её функционирования; подготовить проект нормативного правового акта, отражающий правила оказания услуг по обеспечению системной надёжности (вопрос оплаты труда по участию в регулировании активной и реактивной мощностей); разработать нормативный правовой акт, регулирующий порядок вывода из эксплуатации основных электроэнергетических фондов, имеющих высокий моральный и физический износ; разработать нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы функционирования крупных ГЭС с гидротехническими сооружениями 1 класса на всех стадиях жизненного цикла, с целью обеспечения безопасности и надёжно-

сти; включить понятие «стратегически важные для национальной безопасности производственные объекты»; провести работу по пересмотру, модернизации и приведению в соответствие с действующим законодательством подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проектирования, подготовки, эксплуатации и охраны водохранилищ ГЭС<sup>8</sup>.

Кроме того, парламентская комиссия рекомендовала: разработать Федеральную целевую программу модернизации электроэнергетики с комплексом мер по обеспечению требуемых объёмов финансирования капитальных вложений в основные фонды отрасли; ускорить согласительные процедуры и способствовать принятию федерального закона «О стандартизации», в нём следует предусмотреть обязательный порядок применения национальных стандартов для особо опасных объектов; включить Саяно-Шушенскую ГЭС в перечень критически важных для национальной безопасности опасных объектов, на которых должны быть образованы подразделения МЧС России; рассчитать нормативное финансирование основных процедур, в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Правительство Российской Федерации прислушалось к рекомендациям, сделанным парламентской комиссией. В 2013 году был разработан проект Постановления «О правилах технологического функционирования электроэнергетических систем», в котором отражены требования к функционированию единой энергетической системы Российской Федерации. Данный проект так и не вступил в силу.

Был принят Федеральный закон от 29. 06. 2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», регламентирующий особый порядок стандартизации объектов энергетики.

Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики» устанавливает приоритеты и направления развития и модернизации электроэнергетики.

Опыт проведения парламентских расследований показывает, что выводы, сделанные комиссиями, и рекомендации способствуют разработке и принятию необходимых нормативных правовых актов. Парламентские комиссии анализируют большой массив фактов и обстоятельств, это отражено в итоговых докладах, поэтому их рекомендации носят обоснованный и конструктивный характер. После расследования, проведенного по факту захвата заложников в городе



Беслане, существенно усовершенствовалась деятельность специальных служб по борьбе с террористическими группировками, теперь она носит в большей степени превентивный характер. Изменилась и ситуация в электроэнергетической системе. Очевидно, что парламентские расследования принесли пользу и вскрыли недочёты в работе государственных органов, а также пробелы в законодательстве. Стоит отметить, парламентарии редко пользуются своим правом проведения парламентских расследований. Резонансные происшествия, которые требуют вмешательства Федерального Собрания Российской Федерации, должны расследоваться, по ним необходимо делать выводы и принимать требуемы меры.

### Примечания

<sup>1</sup> См.: Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовласти в России // Государство и право. – 2012. – № 7. – С. 13-21.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 7.

<sup>3</sup> См.: Нудненко Л.А. К истории разработки и принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Государство и право. – 2008. – № 8. – С. 5-13.

<sup>4</sup> Доклад Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия – Алания 1-3 сентября 2004 года. – С. 95. / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/47DiJ](http://bitly.ru/47DiJ).

<sup>5</sup> См.: Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Конституционные основы парламентского контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – № 4. – С. 32.

<sup>6</sup> Итоговый доклад Парламентской комиссии по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/gJvnU](http://bitly.ru/gJvnU).

<sup>7</sup> Итоговый доклад Парламентской комиссии по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 г. – С. 43. / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/gJvnU](http://bitly.ru/gJvnU)

<sup>8</sup> Итоговый доклад Парламентской комиссии по расследованию обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайной ситуации техногенного характера на Саяно-Шушенской ГЭС 17 августа 2009 г. – С. 151. / [Электронный ресурс]. - [bitly.ru/gJvnU](http://bitly.ru/gJvnU).