

Белов Максим Дмитриевич*,
*студент Института государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации»
(г. Москва)*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ РАССЛЕДОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В декабре 2018 года отмечалась двадцать пятая годовщина принятия Конституции Российской Федерации и 25-летие российского парламентаризма. Принятие Конституции являлось важнейшим событием в жизни общества, так как именно этот Основной закон установил основы конституционного строя, определил структуру органов государственной власти в России. Так, согласно Конституции РФ, парламентом Российской Федерации является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Такое устройство главного законодательного органа обусловлено федеративным устройством нашего государства. Основными функциями парламента являются: представительная, законодательная и контрольная. В данной статье хочется выделить именно контрольную функцию парламента как одну из наиболее важных для развития общества и функционирования системы сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной властью. А именно: обратить внимание на практику реализации важнейшей формы парламентского контроля – парламентское расследование.

Парламентский контроль – это деятельность парламента по контролю деятельности исполнительной власти, как правило, за деятельностью Правительства как высшего органа исполнительной власти в государстве. Одной из форм парламентского контроля является парламентское расследование. Эта деятельность Федерального Собрания регламентируется Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Предметом его регулирования названы общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания РФ деятельности по

* © Белов М.Д., 2018

расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства¹.

К стадиям парламентского расследования можно отнести:

1. Возбуждение парламентского расследования: внесение инициативы о возбуждении парламентского расследования; принятие решения о возбуждении парламентского расследования; формирование парламентской комиссии.

2. Подготовка к проведению расследования: выбор секретаря комиссии; формирование аппарата комиссии; создание рабочих групп; принятие регламента; разработка и утверждение плана работы комиссии;

3. Сбор и анализ информации: сбор информации; оценка и систематизация собранной информации;

4. Обнародование итогового доклада: подготовка доклада; обнародование доклада.

Несмотря на то, что с принятием в 2005 году Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» институт парламентских расследований окончательно оформился, учёные-юристы высказывают свои критические замечания к данному закону. В связи с этим стоит выделить ряд особенностей, затрудняющих эффективную реализацию механизма парламентского расследования:

1. Парламентское расследование может быть проведено только обеими палатами парламента.

Учитывая этот факт, проведение парламентского расследования затрудняется необходимостью обоюдного согласия Совета Федерации и Государственной Думы. Также, если палаты парламента все же согласились провести расследование, но потом одна из них отозвала своих представителей из комиссии парламентского расследования, то оно прекращается. Парламентское расследование может не состояться также в случае, если итоговое заключение комиссии не устроит хотя бы одну из палат парламента.

Приведенные нормы Федерального закона о парламентском расследовании в Российской Федерации противоречат ч. 3 ст. 101 Конституции Российской Федерации, не увязывающей решение вопроса об образовании комиссии или комитета в одной палате с решением другой палаты².

В связи с этим было бы правильнее предоставить каждой палате Федерального Собрания право на независимое проведение процедур парламентского расследования³.

2. Сроки проведения парламентского расследования.

В соответствии с Законом днем принятия решения о возбуждении парламентского расследования является день утверждения второй палатой постановления о возбуждении парламентского расследования и определения состава части парламентской комиссии. По мнению экспертов, срок начала и окончания парламентского расследования следует определять постановлением палаты, инициировавшей проведение парламентского расследования.

Также в соответствии с Законом срок парламентского расследования не может превышать один год со дня создания комиссии. Таким образом, парламентское расследование не сможет быть полноценно проведено, если члены парламента не успеют выполнить весь необходимый для этого функционал в течение одного года. В связи с этим стоит задуматься о возможности продления сроков парламентского расследования при необходимости.

3. Сложности возникают при осуществлении указанной в Законе нормы, которая гласит, что инициатива о возбуждении парламентского расследования не может быть выдвинута в течение последних шести месяцев полномочий Президента РФ и Государственной Думы, а так же в период избирательных кампаний по выборам данных органов власти. По мнению ученых, оставляется неясность данных ограничений, т.к. деятельность Президента РФ не может подвергаться парламентскому расследованию вообще, а само парламентское расследование можно завершить быстрее, чем указанный срок в шесть месяцев⁴.

4. Следующей проблемой является то, что отсутствие слаженности в работе комиссии может привести к тому, что никакого итога у расследования не будет. Ситуация обстоит так: если одна из палат не принимает итоговый доклад по результатам расследования, то комиссия просто распускается. Исправить какие-либо недочёты не представляется возможным. Вполне разумным было бы в такой ситуации создавать согласительную комиссию, которая разобралась бы в противоречиях и позволила бы довести расследование до конца.

На сегодняшний момент рекомендации комиссии не носят обязательный характер. Проанализировав факты и обстоятельства расследуемого события, комиссия приходит к определённым выводам. А сделанные выводы зачастую сводятся к выявлению пробелов в законодательстве, поэтому рекомендации представляют собой план действий по внесению необходимых изменений в законодательную

базу. Отсутствие обязательств по выполнению рекомендаций является весьма существенным упущением. Те органы, к которым обращены рекомендации, должны их анализировать, обрабатывать и вносить требуемые нововведения. Тогда парламентское расследование станет эффективным инструментом контрольной функции парламента³.

Таким образом, несмотря на долгосрочное действие Федерального закона о парламентском расследовании, остается целый ряд нерешенных проблем в этой сфере. В их числе: 1) неполный перечень фактов, подлежащих парламентскому расследованию; 2) многоступенчатая процедура возбуждения парламентского расследования; 3) несогласованность в работе комиссии может приводить к роспуску комиссии и незавершённости расследования; 4) несовершенство правовой регламентации сроков проведения парламентского расследования; 5) отсутствие положения, определяющего обязательный характер рекомендаций, вынесенных комиссией, по совершенствованию законодательства.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что необходимо совершенствовать законодательство о парламентском расследовании с целью обеспечения эффективной реализации Федеральным Собранием своей контрольной функции за деятельностью Правительства РФ.

Примечания

¹ 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.

² Нудненко Л.А. Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации. – М., 2017. – С. 177.

³ См.: Авакьян С.А. Стране нужна новая Конституция // ЭЖ-Юрист. – 2007. – № 50. – С. 11.

⁴ Челус А.В. Конституционно-правовое регулирование парламентских расследований деятельности Правительства Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2014. – № 5. – С. 137.

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