

УДК 342.537.7

ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТСКИХ РАССЛЕДОВАНИЙ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В.В. ЛИСОВ

(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Д.В. ЩЕРБИК)

Рассматриваются парламентские расследования в зарубежных странах как практическая форма реализации института парламентского контроля. Определяется предмет, название органа, проводящего парламентские расследования. Проводится сравнительно правовой анализ института парламентских расследований в зарубежных странах. Приводятся предложения по совершенствованию правового регулирования данного института в Республике Беларусь.

Парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти [1]. В мире название данного органа разнообразно, но сущность понятий заключается в одном и том же осуществлять представителями от населения страны и конкретных регионов их интересов. Как правило выборы в парламент являются всеобщими.

Данный орган как правило наделяется законодательными функциями, то есть принятие законов, а также функциями контроля: формировать и контролировать исполнительную власть.

Одной из важнейших форм парламентского контроля является институт парламентских расследований [2]. В науке выработано определение парламентских расследований, это форма и способ парламентского контроля, предусмотренная законодательством ряда стран. Важным вопросом является правовое закрепление данного права. В мировой практике известны несколько способов закрепления данного института, к первому относится конституционный. Примером может служить 3,4 разделы Конституции ФРГ, в которых прописаны порядок учреждения следственного комитета, его взаимодействия с органами государственной власти, использования результатов расследований. Аналогичные институты есть в Греции, Испании, Италии, Швейцарии, Японии, Португалии и т.д. Второй способ предусматривает отдельные (специальные) законодательные акты законы о национальных парламентах, содержащие статьи о парламентских расследованиях или о самих расследованиях – Российская Федерация, Дания, Люксембург, Литва и т.д.

Право парламента на проведение такого расследования осуществляется через создание палатами специализированных комиссий парламента по расследованию преступлений особой общественной значимости. Основной задачей комиссий является реагирование на события, связанные с грубым нарушением прав и свобод человека и гражданина или иные происшествия, вызвавшие большой общественный резонанс. К примеру, в законе Российской Федерации «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [3], есть исчерпывающий перечень оснований проведения расследования. К таковым относятся:

- факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;
- обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [3].

По своей сути парламентские расследования имеют ряд отличий от расследований, проводимых уполномоченными на то органами. К таковым относятся:

1. Парламент не может принимать решения, в следствии которых могут наступать некие последствия (арест, штраф и т.п.);
2. Субъекты проводящие расследования вправе запрашивать любые документы и материалы и вызывать повесткой любое лицо;
3. Итогом работы является констатация нарушений и передача всех собранных материалов компетентным структурам.

Однако существуют и исключения так Конгресс США может выдвинуть процедуру импичмента Президента, что является отклонением от общих правил. Также в Российской федерации не подлежит расследованию деятельность Президента и деятельность суда по осуществлению правосудия.

Введение данного института вызывает множество разногласий. Как отмечал один из идеологов введения института парламентских расследований в Германии, Макс Вебер: «в связи с тем, что в парламентской демократии оппозиция имеет чрезвычайно слабую возможность влиять на правительственное большинство, оппозиции необходимо предоставить оружие – в виде парламентских расследований – в этой неравной борьбе» [4]. Таким образом, право инициировать расследования – это право меньшин-

ства. Возникает немаловажный вопрос, при наделении парламента правом инициировать расследования, в тех странах где для этого права необходима минимальное число желающих, не будет ли это в последствии предметом злоупотреблениями предоставленными им полномочиями?!

Важной частью исследования является сравнительно – правовой анализ института парламентских расследований в зарубежных странах. Из анализа законодательства зарубежных стран можно сделать вывод, что орган проводящий парламентские расследования может иметь различные названия. В некоторых странах подобные структуры носят название «комитет», а в других государствах «комиссии». Термин «комитет», в частности, используется в Германии, а, например, в России, Греции, Испании, Португалии, Литве нашёл применение термин «комиссия». Стоит согласиться с мнением К.Ю. Суркова, который видит причину в подобной дифференциации терминологии в том, что «регламенты работы парламента определяют конкретный перечень комитетов и комиссий парламента, при этом указывая на определённые особенности этих парламентских структур» [4].

В ходе анализа нормативных правовых актов зарубежных государств можно сделать вывод, что инициатива создания комиссий или комитетов для осуществления функций расследования должна исходить от депутатов или же от самого законодательного органа в частности от палат, - это является общим для большинства государств, имеющих данный институт. Примером может быть Германия, там в соответствии со ст. 44. Основного закона, для образования следственного комитета необходимо требование четвертой части членов Бундестага [7]. В ст. 76 Конституции Испании прописано, Конгресс, Сенат и, при необходимости, обе палаты совместно могут назначать следственные комиссии по любым делам, представляющим общественный интерес [7]. Таким образом из анализа можно сделать вывод, что в большинстве стран имеются две формы инициативы:

- непосредственное голосование и набор определённого числа голосов;
- инициатива, исходящая от палат парламента в целом.

Примером последней может служить ст. 86 Конституции Республики Узбекистан, в которой закрепляется, что Олий Мажлис (парламент) создает в случае необходимости депутатские, ревизионные и иные комиссии на постоянной или временной основе [8].

Итогом работы комиссий (комитетов) являются результаты, представленные в виде доклада. Они имеют особое значение, поскольку именно по их содержанию можно судить об эффективности применения данной формы парламентского контроля [4]. В ст. 25 Закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» отмечается [3], что результатом работы комиссии является итоговый доклад, который направляется в палаты Федерального Собрания, с содержащимися в нём выводами и предложениями. Как отмечает Якимова Е.М., по общему правилу утверждённый комиссией (комитетом) итоговый доклад направляется в парламент <...> останутся ли без ответа вопросы, возникшие в связи с обнаруженными злоупотреблениями и упущениями. – это обстоятельство представляет собой надежное мерило парламентской морали» [4].

Из всего выше сказанного следует, то что институт парламентских расследований является безусловно такой формой контроля, которая зарекомендовала себя в зарубежных странах. Немаловажным вопросом для Республики Беларусь является перенять положительный опыт, так как, к примеру, для качественного функционирования системы разделения властей и контроля за исполнительной властью необходим институт парламентских расследований, который мог бы по нашему мнению рассматривать те же вопросы, входящие в предмет парламентского расследования в Российской Федерации. О начале развития данного института и его признания в Республике Беларусь можно судить из аналитической записки к проекту федерального Закона «О парламентском расследовании» [5]. В которой имеется обзор положений регламентов парламентах зарубежных стран по вопросам парламентских расследований, где отмечается, что в настоящее время в соответствии с новой редакцией Конституции от 24 ноября 1996 года контрольные полномочия осуществляются Палатой представителей и Советом Республики Национального Собрания Республики Беларусь согласно их регламентам [6].

Таким образом, вся суть отсутствия признания данного института на законодательном уровне, состоит в недостаточной регламентации самого процесса расследования (комиссий, докладов, итогов, обязательности решений и т.д.). Нам видится необходимым создание специального нормативно правового акта, который непосредственно бы регулировал данные правоотношения или же возможности включения в регламенты палат Национального Собрания Республики Беларусь соответствующих положений, которые в полной мере раскрывали бы сущность парламентских расследований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 402 с.