

На правах рукописи

Соловьев Дмитрий Владимирович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СЛЕДСТВЕННОЙ КОМИССИИ
ПОЛЬСКОГО СЕЙМА**

Специальность 12.00.02 — Конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2016

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Виноградов Вадим Александрович

Официальные оппоненты: Осавелюк Алексей Михайлович,
доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Московский государствен-
ный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», кафедра
конституционного и муниципального
права, профессор

Алебастрова Ирина Анатольевна,
кандидат юридических наук, доцент,
Национальный исследовательский уни-
верситет «Высшая школа экономики»,
кафедра конституционного и админи-
стративного права, доцент

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт государ-
ства и права Российской академии наук

Защита состоится 18 ноября 2016 года в 12⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 229.001.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», по адресу: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» и на сайте <http://гра-ми.ru>.

Автореферат разослан «__» _____ 2016 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Е. В. Александрова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Парламентское расследование в современных государствах является важным институтом демократической системы правления, эффективным механизмом парламентского контроля, служащим информированию общества о работе исполнительной власти и иных общественно значимых вопросах.

Характер конституционно-правового регулирования деятельности органов парламентского расследования связан с политико-правовой природой общественных отношений, складывающихся в рамках расследования, и предполагает соблюдение баланса между эффективностью собственно расследования, объемом полномочий соответствующего парламентского органа и порядком их использования, с одной стороны, и обеспечением прав лиц, привлекаемых к участию в расследовании — с другой.

Зарубежный опыт нормативного регулирования парламентских расследований представляет интерес как для отечественной науки, так и для российских парламентариев, особенно в условиях ограниченной отечественной практики. Отдельно следует выделить вопросы предмета расследования, самостоятельности комиссии, соблюдения прав вызванных комиссией лиц, доступа к документации по расследуемым обстоятельствам, участия экспертов.

В чем причина обращения к польскому опыту? В большинстве отечественных работ при рассмотрении вопросов парламентского расследования предпочтение отдается практике государств с многолетними демократическими и парламентскими традициями, таких как Германия, Франция или США. Напротив, странам Восточной Европы, близким нам по духу, по опыту исторического и конституционного развития, уделяется несопоставимо и несправедливо меньше внимания. В то же время трудно не согласиться с И. В. Рассохиным в том, что изучение опыта государств Восточной Европы «будет способствовать скорейшему становлению в нашей стране демократического режима, а принадлежность указанных стран и России к одной континентальной правовой системе, и большое сходство правовых систем делает этот опыт применимым в нашей стране с практической точки зрения»¹.

Польша представляет собой одно из передовых восточноевропейских государств с сильными конституционалистскими и парламентскими принципами развития. О. О. Быструхина пишет: «Среди восточноевропейских постсоциалистических стран особый интерес вызывает Польша, которая, несмотря на свою сложную историю, а может быть, и благодаря ей сумела выработать довольно многочисленные демократические традиции. Они настолько укоренились в сознании народа, что их не всегда мог уничтожить даже коммунистический режим»².

¹ *Рассохин И.* Статус члена парламента в Республике Польша // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2 (69). С. 61.

² *Быструхина О. О.* Глава государства в странах Восточной Европы: На примере Республики Польша : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 4.

Нельзя не согласиться с академиком В. Н. Кудрявцевым: «Россия и Польша, две страны, образованные глубоко родственными народами, прошли большую исторический путь, изобиловавший драматическими и трагическими событиями... Российскому читателю не только интересен, но и весьма важен опыт тех демократических преобразований, которые происходили и продолжают происходить в соседней, очень близкой нам по традициям, образу жизни и культуре братской стране. Не только юрист, но и всякий образованный человек в России искренне заинтересован в том, чтобы узнать, какова современная Польша, как построено ее государство, чем обеспечиваются права и интересы граждан»³.

Для нас также важно, что «конституционное право Польши, — как подчеркивает А. Е. Вашкевич, — за последние 20 лет кардинально изменилось, превратилось в динамично развивающуюся отрасль права, нормы которой непосредственно применяются и носят нефиктивный характер»⁴.

Смешанный характер власти Польской Республики, бикамерализм, значительное влияние континентальной (немецкой) доктрины на развитие польской правовой мысли также сближают наши страны. В 1999 г. в Польше был принят Закон «О следственной комиссии Сейма»⁵ (далее — Закон о СКС) — базовый нормативный правовой акт в сфере парламентского расследования. За 17 лет его действия накоплен богатый и разносторонний опыт: работали восемь следственных комиссий Сейма⁶, допросившие сотни свидетелей, ознакомившиеся с огромным массивом документов. Сложные вопросы сеймового расследования стали предметом рассмотрения Конституционного Трибунала, практика работы комиссий проверялась судами общей юрисдикции.

В ходе реализации законодательства о сеймовом расследовании поляки столкнулись с серьезными практическими трудностями, что уже в 2005 г. побудило внести изменения в Закон о СКС и дополнить Регламент Сейма. Вместе с тем значительный круг проблем правового регулирования еще предстоит разрешить, по многим вопросам идут интенсивные дискуссии как правового, так и политического характера.

Обращение к вопросам конституционно-правового регулирования деятельности следственной комиссии польского Сейма, изучение на основе польского опыта существенных закономерностей, выявление проблемных участков в регулировании парламентского расследования будет содействовать развитию отечественной доктрины, позволит российскому законодателю и правоприменителю использовать чужие

³ Чехарина В. И. Основы конституционного строя Республики Польша. М. : Наука, 2004. С. 3.

⁴ Вашкевич А. Е. Основы конституционного права Республики Польша : пособие для студентов вузов. Минск : Тесей, 2007. С. 11.

⁵ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. O sejmowej komisji śledczej // Dz. U. 2009. № 151. Poz. 1218; 2010. № 182. Poz. 1228; 2016. Poz. 178.

⁶ Сформированная в июле 2016 г. девятая следственная комиссия по делу Амбер Голд только приступила к своей работе.

успехи и неудачи в ходе реализации и развития контрольных полномочий парламента.

Степень разработанности темы исследования. Государство и право Польской Республики в целом находятся на периферии российской правовой науки. Так, по словам академика В. Н. Кудрявцева, «научный книжный обмен между обеими странами (Россией и Польшей. — Д. С.) весьма сократился. Научные учреждения ощущают нехватку трудов ведущих исследователей, тем более в переводах, мало серьезных журналов, слабо представлено законодательство из стран»⁷. Крайне мало отечественных работ по вопросам современного конституционного права Польши, практически отсутствуют специальные исследования контрольных функций Сейма, не говоря уже о сеймовой следственной комиссии как одной из форм парламентского контроля. Об этом верно сказал И. В. Рассохин: «...на сегодняшний день на русском языке трудно найти серьезное исследование, связанное с польским парламентаризмом — имеющиеся работы по этому вопросу были написаны более 40 лет назад и безнадежно устарели»⁸. А, например, О. О. Быструхина считает, что «проблематика конституционного права восточноевропейских стран, переживающих переходный период, изучена в отечественной юридической литературе явно недостаточно. Мало у нас специалистов, владеющих языками этих стран, и печатная информация из них почти не поступает. Исследования в области конституционного права почти не переводятся. В то же время современная политическая жизнь постоянно дает все новый материал для исследования»⁹. Оценка, данная В. И. Чехариной при исследовании основ конституционного строя Польши, сохраняет свою актуальность и сегодня: «...если провести краткий обзор трудов российских правоведов, особенно конституционалистов, то можно отметить явный пробел в этой сфере в последние годы»¹⁰.

Общие подходы к исследованию института парламентского расследования при подготовке диссертации помогли сформировать работы по конституционному праву зарубежных стран И. А. Алебастровой, В. В. Маклакова, А. А. Мишина, А. М. Осавелюка, Б. А. Страшуна, В. Е. Чиркина, Ю. Л. Шульженко, монографии по парламентскому контролю Е. В. Ковряковой, А. А. Корнилаевой, Ю. Г. Федотовой.

Разобраться в конституционном и парламентском праве Польши помогли работы А. Е. Вашкевича, Лешка Гарлицкого, Вацлава Комарницкого, Марии Крук, Войцеха Одровонж-Сыпневского, Н. Ю. Трещенковой, В. И. Чехариной.

Вместе с тем деятельность следственной комиссии польского Сейма и вопросы ее правового регулирования в отечественной науке не стали предметом специального изучения.

Из польских исследований, посвященных деятельности следственной комиссии Сейма, следует отметить подготовленный специалистами

⁷ Чехарина В. И. Указ. соч. С. 4.

⁸ Рассохин И. Указ. соч. С. 55.

⁹ Быструхина О. О. Указ. соч. С. 5.

¹⁰ Чехарина В. И. Указ. соч. С. 6.

Канцелярии Сейма комментариев к Закону о СКС, политико-правовое исследование Александры Багеньска-Мащоты, монографию Анджея Мадеры, сравнительное исследование парламентских следственных комиссий демократических государств Богуслава Банашака.

При изучении таких элементов сеймового расследования, как вызов и допрос вызванного лица, участие экспертов, большую помощь оказали работы польских авторов по уголовному процессу, в том числе комментариев к Уголовно-процессуальному кодексу Польши под редакцией Яна Граевского, монография Анджея Габерле о теории и практике доказательств в уголовном судебном процессе.

Отдельные правовые проблемы деятельности следственной комиссии затронули в своих публикациях Мирослав Гранат, Збигнев Громек, Моника Зброевская, Катажина Кубуй, Марцин Кудей, Януш Мордвилко, Петр Радзевич, Павел Сарнецкий, Войцех Соколевич.

Целью диссертационного исследования является комплексное изучение механизмов конституционно-правового регулирования деятельности следственной комиссии польского Сейма.

Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих задач:

- исследовать сущность и назначение деятельности следственной комиссии как особой формы парламентского контроля, выявить конституционно-правовой смысл института следственной комиссии;

- раскрыть опыт конституционно-правового регулирования деятельности сеймовых комиссий по расследованию периода Второй Речи Посполитой;

- выявить основные уровни правового регулирования деятельности следственной комиссии, установить роль судебных решений для работы следственных комиссий;

- проанализировать одну из основных категорий сеймового расследования — предмет расследования комиссии;

- изучить внутреннее устройство и организацию работы следственной комиссии, процедуры назначения следственной комиссии и формирования ее персонального состава;

- исследовать основные способы получения следственной комиссией информации по обстоятельствам расследования, механизмы конституционно-правового обеспечения эффективности расследования и защиты прав лиц, привлекаемых к участию в расследовании.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу деятельности сеймовой следственной комиссии.

Предмет исследования составляют положения нормативных правовых актов, регулирующих деятельность следственной комиссии, судебная и политико-правовая практика, относящаяся к сеймовым расследованиям.

Методологическая основа исследования связана с его целью и задачами. В интересах их достижения акцент был сделан на использовании формально-юридического метода. Результаты исторического обзора института следственной комиссии получены с использованием историко-правового метода. Прямое сравнение механизмов правового регулирования не входило в число задач работы, тем не менее было бы

неверно отрицать использование сравнительно-правового метода, поскольку автор является представителем российской правовой школы и неизбежно воспринимает польские реалии со стороны. В ходе работы был использован диалектический подход к анализу основных проблем конституционно-правового регулирования деятельности следственной комиссии, применялись общенаучные методы исследования.

Нормативная база исследования включает Конституцию Республики Польша, Закон о СКС в разных редакциях, Уголовно-процессуальный кодекс (далее — УПК), Регламент Сейма, постановления Президиума Сейма, постановления Сейма.

Эмпирическую основу исследования составили решения и определения Конституционного Трибунала, решения судов общей юрисдикции, постановления Сейма, постоянных и следственных комиссий, стенограммы заседаний Сейма, постоянных и следственных комиссий Сейма, исторические акты периодов Второй Речи Посполитой, Польской Народной Республики, Третьей Речи Посполитой (польские конституции, сеймовые регламенты, УПК и другие), правовые и политологические монографии, учебные пособия, комментарии к законодательным актам, правовые энциклопедии и словари, публикации в научных периодических изданиях.

Научная новизна работы заключается в осуществлении первого для российской науки специального комплексного исследования механизмов конституционно-правового регулирования польского парламентского расследования — деятельности следственной комиссии Сейма Республики Польша. На основе анализа законодательства, правоприменительной практики, взглядов, существующих в польской конституционно-правовой доктрине и политической среде, удалось изучить становление и развитие парламентского расследования в Польше, раскрыть и критически осмыслить механизмы, общие закономерности и основные проблемы конституционно-правового регулирования деятельности следственной комиссии польского Сейма.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. Установлено, что по своему конституционно-правовому статусу следственная комиссия является особой формой парламентского контроля и сочетает в своей деятельности правовые и политические начала. Сложные механизмы конституционно-правовой регламентации деятельности следственной комиссии дополняются иными внеюрисдикционными регуляторами.

Предложено авторское определение следственной комиссии польского Сейма, согласно которому следственную комиссию следует понимать как конституционный орган парламентского контроля, назначаемый Сеймом *ad hoc* для расследования определенного дела, имеющий внутренний и вспомогательный характер по отношению к нижней палате, обладающий самостоятельностью при организации своей деятельности в рамках, установленных законодательством и постановлением Сейма о назначении комиссии, работающий коллегиально и реализующий специальные (квасисудебные) полномочия по расследованию.

2. Показано, что исторически институт сеймовой следственной комиссии восходит к периоду Второй Речи Посполитой. Конституционно-правовое регулирование в период 1921–1935 гг. осуществлялось в соответствии с положениями Конституции 1921 г., Регламентом Сейма 1923 г., решениями палаты о назначении комиссий и собственными регламентами комиссий.

Мартовская Конституция 1921 г. закрепила базовое право Сейма назначать особые комиссии для исследования отдельных дел, предоставляя им право заслушивать заинтересованные стороны, вызывать свидетелей и экспертов, при этом Сейм самостоятельно определял компетенцию этих комиссий. Специальных правил проведения сеймовых расследований Регламент палаты 1923 г. не предусматривал, однако к работе комиссий применялись главы о комиссиях и пленарных заседаниях.

Отличительной чертой правового регулирования было отсутствие специального нормативного правового акта, посвященного деятельности следственных комиссий. В польском законодательстве не был установлен общий порядок работы, круг полномочий и процедуры их использования чрезвычайными сеймовыми комиссиями по расследованию. Полномочия всякий раз определялись Сеймом при назначении конкретной комиссии, а отдельные аспекты работы могли быть урегулированы регламентом самой комиссии. Таким образом, права и обязанности лиц, участие которых предполагалось в сеймовом расследовании, не были законодательно определены и зависели от решения палаты и комиссии в каждом конкретном расследовании.

3. Отмечено, что конституционные положения современной Польши предполагают, с одной стороны, определение порядка работы следственной комиссии законом, с другой — определение Регламентом Сейма порядка образования и деятельности его органов (принцип автономии палаты). Учитывая сложную комплексную природу отношений, складывающихся в ходе сеймового расследования, автором выделены три уровня конституционно-правового регулирования:

- исключительно законодательного регулирования;
- регулирования Регламентом Сейма;
- совместного регулирования законодательными нормами и положениями Регламента.

Законоположениями урегулированы полномочия следственных комиссий и процедуры их осуществления, иные вопросы деятельности комиссий, влияющие на сферу прав и обязанностей граждан и организаций прежде всего в части получения доказательств: свидетельских показаний, документов и материалов, а также участие экспертов и взаимодействие с Генеральным прокурором. Вопросы внутренней организации следственной комиссии, включая вопросы ее заседаний, порядка голосований в комиссии определены Регламентом палаты. Вопросы назначения следственной комиссии, формирования ее персонального состава, представления отчета регулируются как законом, так и Регламентом. По вопросам неурегулированным Законом о ККС к деятельности комиссии применяются положения Регламента Сейма.

4. Обнаружена нормативная неопределенность в вопросе о том, какие дела могут стать предметом сеймового расследования. Ни Конституция, ни закон не определяют четко сферу дел, которые могут стать предметом расследования комиссии. Данная неопределенность не позволяет установить четкие пределы полномочий следственной комиссии, порождает неуверенность в законности и обоснованности обязанностей, возложенных на третьих лиц в рамках сеймового расследования, является основной проблемой существующей модели конституционно-правового регулирования деятельности следственной комиссии.

Повысить степень определенности помогло толкование Конституционного Трибунала, предложившего исходить из того, что положение о назначении следственной комиссии является специальным по отношению к норме об осуществлении Сеймом контроля за деятельностью Совета министров. В то же время позиция Конституционного Трибунала сама по себе не отвечает требованиям ясности, четкости и непротиворечивости и в полной мере не снимает вопрос о том, деятельность каких субъектов может стать предметом сеймового расследования.

5. Не получила надлежащей нормативной конкретизации конституционная норма о назначении следственной комиссии для расследования определенного дела. Конституционный Трибунал дважды (всего было сформировано девять следственных комиссий) проверял по заявлению группы депутатов положения постановлений о назначении комиссий на соответствие конституционному требованию «определенности» расследуемого дела. Применение предложенных Конституционным Трибуналом стандартов, согласно которым предмет деятельности комиссии должен быть обособленным, точным и понятным, вызывает серьезные трудности даже в работе самого органа конституционного судебного контроля и допускает наличие внеюридического (политического) подтекста.

6. Действующая система правового регулирования не предусматривает специальных гарантий прав парламентского меньшинства в рамках сеймового расследования. Решение о назначении следственной комиссии Сейм принимает абсолютным большинством голосов. Персональный состав комиссии (не более 11 членов) отражает пропорциональное представительство сеймовых клубов и групп, решения комиссии принимаются большинством голосов, председатель комиссии также, как правило, представляет коалицию большинства. В то же время показано, что на внутреннюю организацию работы следственной комиссии влияют факторы неюридического характера (политический консенсус, политическая культура), в результате чего инициативы оппозиционных депутатов в части вызова свидетелей, истребования документов и т. д. получают поддержку следственной комиссии.

Открытость работы следственных комиссий, участие журналистов, самое широкое освещение в СМИ, свободный доступ к стенограммам и протоколам заседаний комиссий формируют благоприятное отношение к сеймовому меньшинству, общественный контроль и политическая ответственность помогают избежать злоупотреблений

правом в политических интересах со стороны большинства, содействуют эффективному участию депутатов от оппозиции в сеймовом расследовании, создают здоровую политическую культуру и в целом повышают качество работы следственных комиссий.

7. Не соответствует требованиям формальной определенности механизм привлечения свидетелей к участию в расследовании: законодательно установленная обязанность каждого лица, вызванного комиссией, — дать показания — не предполагает право комиссии вызвать на допрос любое лицо, поскольку из нормы, обязывающей адресата к определенному поведению, нельзя вывести заключение, что эта норма может составлять основу компетенции комиссии.

Сделан вывод, что круг лиц, которых комиссия вправе вызвать в качестве свидетелей, не является четким и определенным, что создает объективные трудности в процессе правоприменения, при этом к лицу, уклоняющемуся от дачи показаний, по инициативе следственной комиссии судом могут быть применены меры процессуального принуждения. Таким образом суды общей юрисдикции осуществляют контроль за соблюдением прав граждан в ходе сеймового расследования.

В то же время статус свидетелей и процедуры допроса в результате новеллизации Закона о СКС стали наиболее урегулированными элементами сеймового расследования. Нормы Закона о СКС и УПК призваны, с одной стороны, обеспечить получение в ходе допроса достоверных и полных сведений, относящихся к предмету расследования, с другой — гарантировать соблюдение конституционных прав лиц, привлекаемых для дачи показаний, и обеспечить защиту от злоупотреблений со стороны комиссии и ее членов.

8. Выявлено, что предусмотренный действующим законодательством механизм истребования документов следственной комиссией имеет существенные недостатки. Очевидным пробелом в правовом регулировании является отсутствие нормативно установленного порядка доступа к документации, содержащей сведения закрытого характера. Имеет место рассогласованность института сеймового расследования и законодательства, устанавливающего специальный правовой режим отдельных категорий данных, например банковских в части их предоставления.

Представляются актуальными задачи новеллизации базового Закона о СКС в части детализации процедуры истребования документов и реализации связанных с этим полномочий следственной комиссии, дополнения профильных законов о прокуратуре, банковского закона и других для уточнения порядка взаимодействия со следственными комиссиями.

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена возрастающим интересом к различным формам парламентского контроля со стороны отечественной правовой науки, определяется потребностями законодательной и правоприменительной деятельности.

Проделанная работа расширяет общее представление об особенностях конституционно-правового регулирования такой формы парламентского контроля как парламентское расследование, на примере

Польша дает дополнительный материал по важнейшим элементам парламентского расследования, позволяет лучше понять роль и значение данного института в работе парламента, а также вводит в оборот российской правовой науки новые юридические и научные источники.

Результаты исследования представляют интерес для реализации контрольных полномочий Федерального Собрания Российской Федерации, могут быть использованы в ходе проведения палатами парламентских расследований, в том числе при определении внутренних правил работы комиссий по расследованию Федерального Собрания, в ходе формирования практики работы таких комиссий.

Полученные в ходе исследования выводы могут содействовать развитию и дальнейшему совершенствованию законодательного регулирования парламентского расследования Федерального Собрания Российской Федерации. Знание сложностей и трудностей, возникающих в работе следственных комиссий Сейма, как преодоленных, так и тех, которые еще предстоит преодолеть польскому праву, поможет российским парламентариям в проведении собственных расследований.

Основные положения работы могут быть использованы в учебном процессе при изучении конституционного права зарубежных стран, а также при проведении дальнейших исследований в области парламентского контроля и в сфере конституционного права Польши в целом.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования прошли научную апробацию в ходе обсуждения на кафедре конституционного и муниципального права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» и также докладывались автором на Ежегодной конференции молодых ученых, аспирантов и соискателей «Российское законодательство в контексте сравнительного правоведения» Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Москва, 2010 г.), Шестых Всероссийских Державинских чтениях (Москва, 2010 г.), Международной научной конференции «Конституционные и политические процессы в центральной и восточной Европе: 20 лет спустя» Института права и публичной политики и Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина (Москва, 2012 г.), Седьмой Международной школе-практикуме молодого ученого-юриста «Правовые инновации в противодействии коррупции» Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Москва, 2012 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка сокращений и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, показываются степень научной разработанности темы, научная новизна, а также теоретическая и практическая значимость работы, раскрываются методологическая, нормативная и эмпирическая основы, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и структуре диссертации.

Первая глава «Общая характеристика института следственной комиссии польского Сейма» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Правовая природа следственной комиссии» сформулированы подходы, позволяющие характеризовать деятельность следственной комиссии как особую форму парламентского контроля, для которой свойственна высокая эффективность и интенсивность. Институт сеймового расследования опирается на базовый принцип демократического конституционализма — суверенитет народа, он тесно связан с реализацией конституционного права граждан на получение информации о деятельности органов публичной власти. Автор обращает внимание на политико-правовую природу следственной комиссии, которую необходимо учитывать при исследовании вопросов конституционно-правового регулирования сеймового расследования.

Выявлены основные черты института следственной комиссии. По мнению диссертанта, следственная комиссия польского Сейма представляет собой конституционный орган парламентского контроля, назначаемый Сеймом *ad hoc* для расследования определенного дела, имеющий внутренний вспомогательный характер по отношению к нижней палате, обладающий самостоятельностью при организации своей деятельности в рамках, установленных законодательством и постановлением Сейма о назначении комиссии, работающий коллегиально и реализующий специальные (квазисудебные) полномочия по расследованию.

Во втором параграфе «Исторический обзор института следственной комиссии» раскрыты механизмы конституционно-правового регулирования сеймового расследования в исторической перспективе.

Особое внимание уделено периоду Второй Речи Посполитой, когда деятельность сеймовых комиссий по расследованию получила широкое распространение в парламентской практике. Показано, что нормы, регулирующие сеймовые расследования, содержались в конституционных положениях, регламенте палаты, уголовно-процессуальном законодательстве, решениях Сейма о назначении конкретных комиссий по расследованию и собственных регламентах комиссий.

Конституция 1921 г. установила, что Сейм для расследования отдельных дел может создать чрезвычайные комиссии с правом заслушивания заинтересованных сторон, вызова свидетелей и экспертов, при этом палата самостоятельно определяет сферу деятельности и полномочия таких комиссий. В польском законодательстве не был установлен общий порядок работы чрезвычайной сеймовой комиссии по расследованию, ее полномочия всякий раз определялись палатой при создании комиссии, а отдельные аспекты деятельности регулировались внутренним регламентом самой комиссии.

К недостаткам правового регулирования того периода следует отнести неопределенность конституционного термина «заинтересованная сторона», которую может заслушивать комиссия, неясно разграничение между категориями «заинтересованная сторона» и «свидетель». Не отвечает требованиям формальной определенности конституционное право комиссии вызывать свидетелей и экспертов, поскольку из него прямо не следует право комиссии допрашивать вызванных лиц, оставался открытым вопрос о статусе свидетелей и много других вопросов, которые Сейм, в свою очередь, должен был решать в каждом конкретном случае при назначении комиссии.

На примере чрезвычайной комиссии, созданной для расследования событий в Сейме 31 октября 1929 г., раскрываются механизмы сеймового расследования того периода. Решением палаты о назначении комиссии были определены обстоятельства, подлежащие расследованию, и состав комиссии, предусмотрены самые широкие следственные полномочия, в том числе право допрашивать под присягой свидетелей и экспертов, освобождать должностных лиц и офицеров от обязанности хранить служебную тайну, а также право обращаться в суд для производства допроса свидетелей в порядке оказания правовой помощи. В регламенте, принятом самой комиссией, были урегулированы отдельные вопросы организации ее работы, связанные с проведением заседаний и допросом свидетелей.

В третьем параграфе «Правовые основы деятельности следственной комиссии» исследована система правовых норм, регулирующих возникающие в ходе сеймового расследования общественные отношения. Такие нормы содержатся в Конституции, законах (Закон о СКС, УПК) и распоряжениях (Регламент Сейма, постановление Сейма о назначении следственной комиссии, постановления Президиума Сейма). Выделено три уровня конституционно-правового регулирования: исключительно законодательного регулирования, регулирования Регламентом Сейма, совместного регулирования законодательными нормами и положениями Регламента.

Законодательные нормы определяют прежде всего внешние отношения комиссии, когда следственная комиссия вторгается в сферу прав и свобод граждан, обращается с требованиями к юридическим лицам. Возникающее в связи с деятельностью комиссии ограничение свободы лиц, привлекаемых к участию в расследовании, обуславливает законодательный уровень регулирования, а также предполагает осуществление судебного контроля за использованием комиссией своих полномочий. Отмечено, что новеллизация Закона о СКС 2005 г. была направлена главным образом на конкретизацию статуса свидетеля. Политико-правовой характер следственной комиссии потребовал особого законодательного внимания к соотношению властных полномочий комиссии и правовой защиты участников расследования.

Вопросы внутренней организации следственной комиссии, включая вопросы ее заседаний, порядка голосования определены Регламентом палаты. Проблемы назначения следственной комиссии, формирования ее персонального состава, представления отчета регулируются как законом, так и Регламентом. По вопросам, неурегулированным Законом о СКС, к деятельности комиссии применяются положения Регламента Сейма. Установлено, что нормы Регламента и иных актов Сейма, регулирующие внутренние вопросы организации и работы следственной комиссии, подвергнуты меньшей новеллизации и развиваются с меньшей динамичностью. Неясность и противоречивость данных норм преодолеваются в рамках сложившегося политического консенсуса.

Отдельно автором отмечено значение решений Конституционного Трибунала и судов общей юрисдикции для сеймового расследования. Показано, что в рамках судебных процедур предпринимаются безуспешные попытки преодолеть неопределенность, пробельность и противоречивость действующего позитивного права.

В четвертом параграфе «Предмет расследования следственной комиссии» проанализирована важнейшая проблема правового регулирования деятельности следственной комиссии — неопределенность пределов сеймового расследования. В польском законодательстве нет прямых позитивных или негативных (кроме запрета оценивать правомерность судебных решений) указаний на круг вопросов, событий или обстоятельств, которые могут быть предметом расследования.

Установлено, что основным предметом сеймового расследования является деятельность (нарушения, злоупотребления) Совета министров и правительственной администрации. По поводу расследования деятельности иных субъектов (например, Президента Польши и главы Национального банка Польши) в доктрине сложились различные мнения, которые подробно рассмотрены в параграфе.

Отмечается, что благодаря позиции Конституционного Трибунала в польской науке возобладало представление, согласно которому границы сеймового расследования определяются путем комплексного толкования двух норм Конституции: о праве Сейма назначить следственную комиссию для расследования определенного дела (*lex specialis*) и об осуществлении Сеймом контроля за деятельностью Совета министров (*lex generalis*). При этом автор обращает внимание на то, что позиция Конституционного Трибунала имеет признаки внутреннего противоречия и не позволяет достаточно четко определить круг субъектов, деятельность которых может стать предметом расследования следственной комиссии.

Вторая глава «Конституционно-правовое регулирование отдельных элементов деятельности следственной комиссии польского Сейма» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Создание следственной комиссии» рассмотрена процедура создания следственной комиссии, включающая назначение следственной комиссии и формирование ее персонального состава.

Установлено, что порядок создания следственных комиссий был усложнен в результате следующей новеллизации законодательства в 2005 г.: ограничен круг субъектов, которые вправе вносить предложение о назначении следственной комиссии (не менее чем 46 депутатов или Президиум Сейма); первое чтение проекта постановления о назначении комиссии проводится на пленарном заседании Сейма; сам проект должен быть поддержан абсолютным большинством нижней палаты. Таким образом, правовые возможности оппозиционных клубов и групп влиять на процесс создания комиссии крайне ограничены.

Постановление о назначении комиссии определяет сферу ее деятельности, а также численный состав комиссии (не более 11 членов). Кроме того, могут быть установлены подробные принципы работы комиссии, а также срок представления итогового отчета.

Отдельное внимание уделено проблеме определенности дела, для расследования которого назначается комиссия. Конституционный Трибунал сформулировал общие критерии, согласно которым предмет деятельности комиссии должен быть обособленным, а также точным и понятным для всех потенциальных субъектов, обязанных являться на заседания комиссии или представлять требуемые документы. Вместе с тем применение этих критериев вызывает трудности даже в практике самого Конституционного Трибунала. Так, постановление о назначении комиссии по делу о незаконном давлении Конституционный Трибунал признал соответствующим конституционному требованию определенности, при этом пять судей выразили особые мнения,

содержащие претензии к неточности языка, неоднозначности терминов, открытому характере перечня лиц и событий.

Отдельным постановлением палата утверждает персональный состав следственной комиссии, который должен отражать распределение мест в Сейме между депутатскими клубами и группами — принцип паритетности. Последовательное применение данного принципа предполагает, чтобы уже при назначении комиссии и, соответственно, определении ее численного состава учитывалось количество сеймовых клубов и групп, имеющих право направить своих депутатов для работы в комиссию. В то же время практике известны случаи искажения на этапе определения численного состава комиссии принципа паритетности в пользу сеймового большинства.

Второй параграф «Организация работы следственной комиссии» посвящен руководящим органам комиссии, ее заседаниям как основной форме работы, поднимает вопросы участия СМИ в сеймовом расследовании, исследует процедуры изменения персонального состава следственной комиссии.

Председатель комиссии руководит заседаниями комиссии, представляет комиссию во вне и действует от ее имени. В важных вопросах председатель комиссии действует только на основе ее постановлений, в том числе при вызове свидетелей на допрос, при истребовании документов и др.

Как правило, председатель комиссии избирается из числа депутатов, представляющих сеймовое большинство, а один из его заместителей — из рядов оппозиции. От оппозиционных депутатских объединений звучат предложения ввести ротационный порядок председательства на заседаниях комиссии, чтобы гарантировать объективность расследования.

Работой следственной комиссии коллегиально руководит президиум, состоящий из председателя и его заместителей. Президиум комиссии разрабатывает проекты планов работы комиссии, устанавливает сроки и повестку заседаний с учетом предложений депутатских клубов, групп и отдельных депутатов.

Особое внимание уделено вопросам открытости сеймового расследования и освещения его хода в СМИ. Конституция гарантирует право граждан на получение информации о деятельности органов публичной власти, которое включает в себя право доступа на заседания коллегиальных органов государственной власти. Соответственно, заседания следственной комиссии по общему правилу проводятся в открытом режиме. В то же время согласно нормам Конституции разбирательство может проводиться и в закрытом режиме по соображениям морали, безопасности

государства и публичного порядка, а также по соображениям охраны частной жизни сторон или иного важного частного интереса.

Диссертант обращает внимание на значение СМИ для сеймового расследования. Широкая огласка фактов злоупотреблений исполнительной власти зачастую является непосредственной причиной создания следственных комиссий. Публичность работы комиссии фактически ограничивает возможности депутатов сеймового большинства произвольно направлять ход расследования, злоупотреблять процедурными правами, позволяет представителям оппозиции эффективно работать в составе комиссии. В то же время очевидны и негативные последствия, прежде всего связанные с крайней политизацией самих СМИ, когда они не только используются в качестве инструмента политической борьбы, но и сами фактически становятся политическими субъектами, косвенно участвующими в сеймовых расследованиях.

Сделан обзор оснований и порядка прекращения полномочий членов следственной комиссии. Прекращены они могут быть в результате принятия Сеймом постановления об отзыве депутата из состава следственной комиссии, принятия самой комиссией решения об исключении депутата из своего состава, а также прекращения депутатских полномочий члена комиссии.

Третий параграф «Расследование следственной комиссии» посвящен специальным (квазисудебным) полномочиям по расследованию, в том числе вызову и допросу свидетелей, истребованию документов и материалов, привлечению экспертов и экспертно-консультационному обеспечению деятельности следственной комиссии в целом, а также обращениям к Генеральному прокурору для совершения отдельных процессуальных действий.

Право следственной комиссии вызвать лицо для допроса представляет собой важнейшее полномочие комиссии, при этом механизм привлечения свидетелей к участию в расследовании не отвечает требованиям формальной определенности. Законодательно установленная обязанность каждого лица, вызванного комиссией, явиться для дачи показаний не предполагает право следственной комиссии вызвать на допрос любого свидетеля. В случае если вызванное лицо не явится или откажется от дачи показаний, комиссия вправе обратиться в Окружной суд Варшавы с требованием о применении к лицу мер процессуального принуждения. При этом в законодательстве отсутствуют прямые указания, позволяющие четко определить круг лиц, которых сама комиссия вправе вызвать в качестве свидетелей.

В практической плоскости трудности возникли, когда встал вопрос о допросе лиц, деятельность которых не может быть предметом сеймового

расследования, — Президента Польши и главы Национального банка Польши. В доктрине ключевое значение при разрешении проблемы отводится содержанию допроса вызванного лица: относятся ли вопросы, которые комиссия планирует задать свидетелям, к обстоятельствам, подлежащим расследованию, или выходят за пределы сеймового контроля.

В ходе судебных разбирательств стало очевидным отсутствие четких и ясных критериев, которые нужно использовать при определении правомерности вызова следственной комиссией лиц для допроса и, соответственно, применении мер процессуального принуждения к лицам, уклоняющимся от участия в сеймовом расследовании.

В такой ситуации судебный контроль становится важным элементом защиты прав частных лиц, полномочий государственных органов и должностных лиц. Судебная практика фактически определяет сферу, в которой следственные комиссии могут эффективно обращаться по поводу применения мер процессуального принуждения к уклоняющимся от дачи показаний свидетелям.

Предметом подробного рассмотрения стала процедура допроса, которая закреплена нормами Закона о СКС и положениями УПК о свидетелях в части, неурегулированной Законом о СКС. Раскрыто содержание статуса свидетеля, важнейшими элементами которого являются права в рамках допроса. Лицо, вызванное комиссией, может назначить поверенного — адвоката или юрисконсульта. В ходе допроса у свидетеля есть право не давать показания, если он является подозреваемым в совершении преступления или уже был осужден за преступление, которое тесно связано с делом, составляющим предмет расследования комиссии. Свидетель имеет право отказаться отвечать на вопрос, если ответ мог бы подвергнуть риску привлечения к уголовной ответственности его самого или его близкого. Рассмотрены иные права и обязанности вызванного лица. Отметим также, что за дачу ложных показаний или сокрытие правды свидетель может быть привлечен к уголовной ответственности.

Отдельное внимание автором уделено вопросам допроса свидетелей об обстоятельствах, составляющих охраняемую законом тайну. В этой части свидетель имеет право отказаться от дачи показаний. Для освобождения свидетелей от обязанности хранить тайну в рамках сеймового расследования законодательством установлен различный порядок для сведений, составляющих: во-первых, государственную тайну; во-вторых, нотариальную, адвокатскую, юрисконсультскую, врачебную или журналистскую тайны; в-третьих, иную охраняемую законом тайну.

Отмечается, что серьезной правовой проблемой является ситуация, когда свидетель обязан хранить тайну, установленную законодательными актами, которые предусматривают специальный порядок раскрытия

(например, законом о прокуратуре, законом об устройстве общих судов, банковским законом и другими). В этом случае возникает коллизия между положениями таких актов и нормой Закона о СКС. Разрешение подобных ситуаций законодательством *expressis verbis* не урегулировано. Соответственно, остается открытым вопрос: что считать *lex specialis* в рамках сеймового расследования — профильный Закон о СКС или законодательство, устанавливающее специальный режим информации?

Подробно проанализировано правовое регулирование механизма истребования документов в рамках сеймового расследования. Законом о СКС установлено, что по требованию следственной комиссии органы публичной власти, органы юридических лиц и организационных единиц без образования юридического лица представляют документы, имеющиеся в их распоряжении, и материалы по вопросам, которыми они занимаются, а также дают письменные объяснения.

Автором показаны сложности, с которыми сталкиваются следственные комиссии в ходе реализации своего права на истребование документов. Сведения в таких документах могут носить закрытый характер, и, соответственно, предоставление данных документов ограничено законодательством о защите подобных сведений. Закон о СКС не определил порядок доступа к таким документам, в правовой доктрине высказываются различные точки зрения.

Важно, что следственная комиссия не имеет права самостоятельно обратиться в суд по поводу применения мер процессуального принуждения к должностным лицам, уклоняющимся от предоставления истребуемых документов. Воздействовать на недобросовестных адресатов в рамках своих полномочий следственная комиссия может только путем обращения к Генеральному прокурору, который, в свою очередь, вправе ставить перед судом вопрос о мерах процессуального принуждения.

Расследование сложных коррупционных махинаций, в которых замешаны крупные государственные и политические деятели, заметные представители бизнес-сообщества, злоупотреблений, которые являются объектом пристального внимания средств массовой информации и всего польского общества, предполагает от депутатов — членов следственной комиссии высокопрофессиональной работы, требует глубокого понимания исследуемого предмета и серьезных специальных знаний по самому широкому кругу правовых, экономических, криминологических и иных вопросов. Соответственно, для решения задач всестороннего полного и объективного расследования, изучения и правильной оценки различных обстоятельств дела следственная комиссия нуждается в серьезном экспертно-консультационном обеспечении

своей деятельности, в привлечении к работе лиц, обладающих специальными знаниями.

В рамках сеймового расследования выделено несколько форм участия лиц, обладающих специальными знаниями. Экспертно-консультационное обеспечение деятельности следственной комиссии осуществляется путем привлечения экспертов, консультирования комиссии постоянными советниками, а также использования экспертиз, заключений и консультаций в порядке общем для органов нижней палаты. Во-первых, следственная комиссия является особым конституционным органом, который реализует свои полномочия в соответствии с Законом о СКС и положениями УПК и в этом качестве вправе привлекать экспертов. Во-вторых, комиссия как особый орган Сейма пользуется помощью постоянных советников. В-третьих, она также вправе прибегнуть к экспертно-консультационной помощи, доступной для всех сеймовых комиссий.

По мнению автора, постоянные советники на практике играют наиболее важную роль в экспертно-консультационном обеспечении деятельности следственных комиссий — они участвуют в их работе на всем протяжении расследования, в том числе на стадии подготовки итогового отчета. При этом статус постоянных советников формализован несопоставимо меньше чем экспертов. Назначение постоянных советников в соответствие со сложившимися политико-правовыми обычкновениями осуществляется с учетом принципа паритетности представительства сеймовых клубов и групп в следственной комиссии, правда, с заметным преимуществом в пользу сеймового большинства.

Выделены две категории обращений следственной комиссии к Генеральному прокурору. Во-первых, обращения, связанные с получением сведений, которые сама комиссия не может собрать в рамках своей деятельности (например, документы физических лиц, материалы прослушивания). Во-вторых, обращения, связанные с применением мер процессуального принуждения, когда комиссия не вправе самостоятельно обратиться в суд по данному вопросу (например, в случае непредставления истребуемых документов или уклонения эксперта от представления заключения). Отмечается, что перечень процессуальных действий, относительно совершения которых следственная комиссия вправе обратиться к Генеральному прокурору, законодательством не установлен.

В четвертом параграфе «Завершение работы следственной комиссии» рассматриваются вопросы, связанные с окончанием сеймового расследования.

По итогам расследования всех обстоятельств, указанных в постановлении о назначении, следственная комиссия представляет Сейму отчет. Кроме того, комиссии завершают свою работу в случае прекращения полномочий самого Сейма, а также если Сейм примет решение об отзыве комиссии.

Итоговый отчет о деятельности следственной комиссии включает позицию комиссии по обстоятельствам, определенным в постановлении о ее назначении, а также особые мнения членов комиссии, если такие были представлены. Специальные требования к содержанию и структуре отчета нормативно не установлены, каждая комиссия самостоятельно определяет содержание отчета в зависимости от характера расследуемых обстоятельств, проделанной работы, собранных сведений и полученных результатов.

На основе обобщения опыта разных комиссий в итоговых отчетах выделены следующие элементы: во-первых, подробное описание расследуемых обстоятельств — фактическая сторона дела, события, действия, участие в них конкретных лиц, причинно-следственные связи и хронологическая последовательность; во-вторых, причастность конкретных лиц к допущенным нарушениям, степень участия данных лиц, а также предложения по привлечению их к ответственности; в-третьих, сбои системного характера, выявленные в правовом регулировании и правоприменительной практике, в работе исполнительной власти и отдельных ее органов; в-четвертых, позитивные предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения.

На заседании Сейма отчет следственной комиссии представляет избранный из ее состава депутат-докладчик, который объективно представляет позицию комиссии и особые мнения членов комиссии. В результате новеллизации 2005 г. был изменен порядок рассмотрения Сеймом итогового отчета, теперь в него нельзя вносить поправки и голосование по отчету палата не проводит.

В **заключении** приводятся основные результаты исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

**Статьи, опубликованные в ведущих
рецензируемых научных журналах и изданиях,
указанных в перечне ВАК при Минобрнауки России**

1. Деятельность исполнительной власти как предмет парламентского контроля в Республике Польша / Д. В. Соловьев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2010. — № 6 (25). — 0,6 п. л.

2. Парламентское расследование в Польше: правовой статус «лица, вызванного следственной комиссией» / Д. В. Соловьев // Сравнительное конституционное обозрение. — 2011. — № 3 (82). — 0,9 п. л.

3. Институт следственной комиссии Сейма Второй Речи Посполитой (1919–1930 года) / Д. В. Соловьев // История гос-ва и права. — 2011. — № 24. — 0,4 п. л.

4. Парламентское расследование как политический институт: опыт Польши / Д. В. Соловьев // Вестник РГГУ. Серия «Социология». — 2012. — № 2 (82). — 0,9 п. л.

5. Следственная комиссия польского Сейма: понятие и признаки / Д. В. Соловьев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2012. — № 3 (34). — 0,6 п. л.

6. Конституционный Трибунал Польши на страже конституционного принципа разделения властей: опыт одного парламентского расследования / Д. В. Соловьев // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 4 (95). — 0,7 п. л.

7. Парламентское расследование и истребование документов (польский подход) / Д. В. Соловьев // Закон и право. — 2016. — № 7. — 0,6 п. л.

Другие публикации

8. Судебный контроль за парламентским расследованием польского Сейма / Д. В. Соловьев // Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов : материалы науч.-практ. конф. аспирантов и соискателей, посвященной 40-летию Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации (Москва, 4 июня 2010 года) / отв. ред. Б. В. Яценко. — М. : РПА Минюста России, 2010. — 0,3 п. л.

9. Парламентское расследование в Польше: проблема вызова свидетелей / Д. В. Соловьев // Шестые Всероссийские Державинские чтения (Москва, 10 декабря 2010 года) : сб. ст. : в 7 кн. Кн. 2 : Проблемы международного, конституционного и муниципального права / отв. ред. В. А. Виноградов, Г. С. Стародубцев. — М. : РПА Минюста России, 2011. — 0,3 п. л.

10. Парламентское расследование как инструмент борьбы с коррупцией: опыт Польши / Д. В. Соловьев // Правовые инновации в сфере противодействия коррупции : материалы Первого Евразийского антикоррупционного форума и VII Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 30–31 мая 2012 г.) / отв. ред. Л. В. Андриченко, А. М. Цирин. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Контракт, 2012. — 0,5 п. л.

Подписано в печать ____ . ____ .2016.
Формат 60×90 1/16. Гарнитура «Таймс».
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз.

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)».
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1.