Соловьев Дмитрий Владимирович. Конституционно-правовое регулирование деятельности следственной комиссии польского Сейма: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Соловьев Дмитрий Владимирович;[Место защиты: ФГБОУ ВО Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)], 2016

**Введение к работе**

**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-пра-вовой 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 большой 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 ledczej // 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 исследо-вания»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, Лешека Гарлицкого, Вацлава Комар-ницкого, Марии Крук, Войцеха Одровонж-Сыпневского, Н. Ю. Тре-щетенковой, 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

*Чехарина В. И.* Указ. соч. С. 4. *Рассохин И.* Указ. соч. С. 55. *Быструхина О. О.* Указ. соч. С. 5. 0 *Чехарина В. И.* Указ. соч. С. 6.

Канцелярии Сейма комментарий 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 комментарий 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 смыл института следственной комиссии;

раскрыть опыт конституционно-правого 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 Посполи-той, 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 внеюриди-ческими 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 (квазисудебные) полномочия по расследованию.

2. Показано, что исторически институт сеймовой следственной
комиссии восходит к периоду Второй Речи Посполитой. Конституци
онно-правовое регулирование в период 19211935 гг. осуществлялось
в соответствии с положениями Конституции 1921 г., Регламентом
Сейма 1923 г., решениями палаты о назначении комиссий и собствен
ными 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 ав
тономии палаты). Учитывая сложную комплексную природу отноше
ний, складывающихся в ходе сеймового расследования, автором выде
лены 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 СКС к деятельности комиссии применяются положения Регламента Сейма.

4. Обнаружена нормативная неопределенность в вопросе о том,
какие дела могут стать предметом сеймового расследования. Ни Кон
ституция, 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 рас
следования, является основной проблемой существующей модели кон
ституционно-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.

1. 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.
2. 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: законо
дательно установленная обязанность каждого лица, вызванного комис
сией, — дать показания — не предполагает право комиссии вызвать на
допрос любое лицо, поскольку из нормы, обязывающей адресата
к определенному поведению, нельзя вывести заключение, что эта нор
ма 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 законодатель
ством механизм истребования документов следственной комиссией
имеет существенные недостатки. Очевидным пробелом в правовом
регулировании является отсутствие нормативно установленного по
рядка доступа к документации, содержащей сведения закрытого харак
тера. Имеет место рассогласованность института сеймового расследо
вания 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

Польши 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