

УДК 342.543

О. В. Чмыга, кандидат юридических наук, доцент
Белорусский государственный университет, пр-т. Независимости, 4, 220030 Минск,
Республика Беларусь, +375 (29) 720 07 73, ch.ok.vas@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЧЛЕНОВ ПАРЛАМЕНТА БЕЛАРУСИ

В статье осуществлен анализ особенностей и порядка реализации правовых ограничений и дисциплинарной ответственности членов Парламента Беларуси. Определены перспективы дальнейшего совершенствования правового регулирования общественных отношений в сфере правовых ограничений, дисциплинарной ответственности членов Парламента (мер, направленных на обеспечение фактической эффективной работы парламентария в органах Парламента; мер, связанных с соблюдением правил парламентской дисциплины (парламентской этики), в том числе с учетом возможной частичной апробации положительного опыта зарубежных государств в исследуемой сфере.

Ключевые слова: правовые ограничения; дисциплинарная ответственность; член Парламента; правовое регулирование; Беларусь.

Библиогр.: 8 назв.

O. V. Chmyga, PhD in Law, Associate Professor
Belarusian State University, 4 Nezavisimosti Ave., 220030 Minsk,
the Republic of Belarus, +375 (29) 720 07 73, ch.ok.vas@mail.ru

LEGAL RESTRICTIONS AND DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF MEMBERS OF THE PARLIAMENT OF BELARUS

An analysis of the peculiarities and procedure for the implementation of legal restrictions and disciplinary liability of members of the Parliament of Belarus has been carried out. The author defines prospects for further improvement of the legal regulation of public relations in the field of legal restrictions, disciplinary liability of members of Parliament (measures aimed at ensuring the actual effective work of the parliamentarian in the bodies of Parliament; measures related to the observance of the rules of parliamentary discipline (parliamentary ethics), including taking into account the possible partial testing of the positive experience of foreign countries in the area under study.

Key words: legal restrictions; disciplinary liability; Member of Parliament; legal regulation; Belarus.

Ref.: 8 titles.

Введение. В свете проводимой в настоящее время в Беларуси конституционной реформы прослеживается активный интерес белорусского общества и, прежде всего, его электоральной части к деятельности Национального собрания Республики Беларусь.

Важно подчеркнуть, что в целом правовое положение Парламента Республики Беларусь достаточно неплохо исследовано на доктринальном уровне, не вызывает серьезных опасений характер и качество нормативного закрепления данной сферы общественных отношений на национальном и международном уровнях. В частности, правовую основу статуса Национального собрания Республики Беларусь составляют такие акты, как Международный пакт о гражданских и политических правах, Конституция Республики Беларусь, Избирательный кодекс Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», Закон Республики Беларусь «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», нормативные правовые акты Президента Республики Беларусь и т. п.

Вместе с тем в настоящее время все еще существует некоторая пробельность национального нормативного массива, а также научного осмысления в рассматриваемой сфере, в том числе и в области таких важнейших элементных характеристик статуса члена Парламента, как правовые ограничения и дисциплинарная ответственность, которые названное выборное лицо претерпевает в связи с реализацией своего мандата.

В связи с вышеизложенным автором проанализированы особенности и порядок реализации правовых ограничений и дисциплинарной ответственности членов Парламента Беларуси, определены некоторые направления совершенствования национального законодательства в данной сфере.

Материалы и методы исследования. В процессе подготовки настоящей статьи автор использовал общенаучные методы исследования, осуществлял обобщение положений актов национального и иностранного законодательства, результатов научных работ белорусских, российских и зарубежных ученых-правоведов.

Результаты исследования и их обсуждение. Действительно, весомыми являются обязанности белорусских парламентариев следовать требованиям актов законодательства о соблюдении ряда правовых ограничений при реализации их мандатов, которые в наиболее общем виде представляют собой «установление в праве границ, в пределах которых субъекты должны действовать... исключение определенных возможностей в деятельности лиц» [1, с. 23].

Как известно, по общему правилу правовые нормы в любом развитом государстве закрепляют следующие формы ограничения прав и свобод человека и гражданина: запрет на определенный вариант реализации права и свободы, т. е. установление границ поведения (относительный запрет); запрет на реализацию права (свободы) в целом (абсолютный запрет); вмешательство (вторжение) в право (свободу) уполномоченных государственных органов (характеризуется активными действиями государственных органов и пассивным поведением личности); обязанность; ответственность [2, с. 39].

Между тем в каталоге вышеназванных общих правовых ограничений допустимо выделять и специальные «ограничения, обусловленные особенностями конституционно-правового статуса отдельных категорий лиц, так называемые “профессиональные” ограничения. ... Это означает, что общие ограничения гражданина, содержащиеся в конституционном законодательстве, могут быть меньше, чем у лица, являющегося депутатом» [3, с. 135].

На основании вышеизложенного и в силу того, что «границы юридически возможной деятельности людей устанавливает право, которое всегда ограничивает человеческую независимость, заменяя ее юридически закрепленной свободой» [4, с. 52], в белорусском законодательстве, в частности, Законе Республики Беларусь от 4 ноября 1998 года «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» закреплены следующие профессиональные правовые ограничения для названных выборных политиков.

Так, в Беларуси одно и то же лицо не может одновременно являться членом двух палат Парламента Беларуси; депутат Палаты представителей не может быть депутатом местного представительного органа Беларуси — местного Совета депутатов; член Совета Республики не может быть одновременно членом Правительства; не допускается также совмещение обязанностей парламентария с одновременным занятием должности Президента Республики Беларусь либо судьи.

Кроме того, согласно ст. 6 указанного выше акта законодательства Беларуси, в случае, если парламентарии осуществляют свои полномочия на профессиональной основе, они не вправе:

1) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя служебное положение;

2) принимать участие лично или через доверенных лиц в управлении коммерческой организацией (за некоторым исключением);

3) иметь счета в иностранных банках, за исключением случаев выполнения государственных функций в иностранных государствах и иных случаев, установленных законодательными актами;

4) заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой, кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемых по согласованию с председателем соответствующей палаты;

5) занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами;

6) принимать имущество (подарки) или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей, за исключением сувениров, вручаемых при проведении протокольных и иных официальных мероприятий. Полученные же при проведении протокольных и иных официальных мероприятий сувениры, стоимость которых превышает пять базовых величин, передаются в доход государства по решению комиссии, создаваемой председателем соответствующей палаты;

7) использовать во внеслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество соответствующего государственного органа и служебную тайну;

8) принимать без согласия Президента Республики Беларусь государственные награды иностранных государств.

Помимо вышеназванного, в соответствии с действующим белорусским законодательством (ст. 6 Закона Республики Беларусь от 4 ноября 1998 года «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь») осуществление полномочий депутата Палаты представителей, члена Совета Республики на профессиональной основе не допускается в случае их близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, в том числе усыновленные (удочеренные), усыновители (удочерители), родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки, а также родители, дети, в том числе усыновленные (удочеренные), усыновители (удочерители), родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки супругов) с другим государственным служащим, если их служебная деятельность связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Отметим также, что на членов белорусского Парламента законодателем возлагается обязанность в течение трех месяцев после избрания (назначения) на должность передать в установленном законодательством порядке в доверительное управление под гарантию государства на время осуществления своих полномочий на профессиональной основе в Парламенте находящиеся в их собственности доли участия (акции, права) в уставном фонде коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Еще одно значимое правовое ограничение: депутат Палаты представителей, член Совета Республики не вправе получать от иностранных государств документы, предоставляющие права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью, а равно пользоваться такими льготами и преимуществами, если иное не вытекает из международных договоров Республики Беларусь.

Более того, депутат Палаты представителей, член Совета Республики, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, обязаны дать письменное обязательство по соблюдению названных ограничений.

Наконец, в рамках исполнения обязанности о соблюдении ряда ограничений при реализации мандатов белорусские парламентарии, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, обязаны также представлять декларацию о доходах и имуществе в соответствующую палату. Данная обязанность возложена и на совместно проживающих и ведущих общее хозяйство с названными выборными лицами супруга (супругу) и совершеннолетних близких родственников (родителей, детей, усыновителей, усыновленных (удочеренных), родных братьев и сестер, дедушки, бабушки, внуков). Следует подчеркнуть, что названная обязанность белорусских народных избранников основана на традиционных европейских парламентских процедурах.

Важно отметить, что на депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, осуществляющих свои полномочия на профессиональной основе, распространяются положения Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 года «О государственной службе в Республике Беларусь», а следовательно, и правовые ограничения, из него вытекающие.

Несмотря на то, что вышеназванные ограничения деятельности членов Парламента Беларуси достаточно существенны, полагаем, что в целом они вполне оправданы, поскольку «обществу необходимы инструменты корректного ограничения прав и свобод. Ограничения свободы личности разумны, когда они соответствуют уровню политического, правового и нравственного сознания людей. Мера правовых ограничений отыскивается в самих общественных отношениях. Она устанавливается объективно, хотя и не без влияния субъективных факторов» [5, с. 51].

Примечательно, что в соседней с Беларусью Польше в ряде нормативных правовых актов также предусмотрено достаточно значительное количество правовых ограничений деятельности членов Парламента. Так, к примеру, в парламентской системе Польши с 1997 года действует так называемый Регистр материальных благ, в рамках которого члены палат Парламента вносят информацию о материальных благах, которые были получены ими и их супругами в течение года. Это открытая информация один раз в год выносится для официального опубликования.

Автор данной работы полагает, что указанный антикоррупционный опыт польской представительной системы допустимо использовать и в белорусском государстве. Кроме того, в целях борьбы с коррупцией во избежание негативного лоббирования законов, полагаем, целесообразно публиковать в средствах массовой информации сведения о близких родственниках парламентариев, в случае, если

они занимаются предпринимательской деятельностью. Полезным было бы также нормативно закрепить и норму, согласно которой белорусские парламентарии и их близкие родственники обязаны были бы ежегодно предоставлять сведения о принадлежащем им ценном движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах. Помимо прочего, нормативный список ограничений деятельности белорусских парламентариев нам представляется необходимым дополнить и наложением на них обязанности соблюдать запрет на получение гонораров за выступления и публикации, проведение и подготовка которых связаны с реализацией их мандата.

Итак, если правовые ограничения члена Парламента, как мы уже определили выше, представляют собой в наиболее общем виде «правовое *сдерживание противозаконного деяния*, создающее условия для удовлетворения интересов контрsubjекта и общественных интересов в охране и защите» [1, с. 23], то юридическая ответственность парламентария, с одной стороны (в негативном своем аспекте), «может быть определена как особая (*связанная с правонарушением*) субъективная обязанность правонарушителя претерпеть предусмотренные законодательством неблагоприятные, карающие его последствия совершенного им противоправного виновного деяния» [6, с. 483], либо, с другой стороны, как *способность отдавать отчет своим действиям*, зрелое правосознание в целом (это основные составляющие юридической ответственности в позитивном аспекте).

Безусловно, важное место в структуре юридической ответственности члена Парламента в нашем государстве занимает дисциплинарная ответственность, понимаемая в наиболее общем виде как ответственность, которая возникает в результате нарушения правил внутреннего трудового распорядка и распространяется на всех работников. Дисциплинарная ответственность белорусских парламентариев достаточно детально урегулирована регламентами палат Парламента Беларуси, а также в меньшей степени — Конституцией и национальными законами.

Меры названной ответственности, по нашему мнению, допустимо подразделить на два вида:

1) направленные на обеспечение фактической эффективной работы парламентария в органах Парламента;

2) связанные с соблюдением правил парламентской дисциплины (парламентской этики) при проведении пленарных заседаний палат, заседаний постоянных комиссий, иных органов, членами которых являются парламентарии.

Меры, направленные на обеспечение фактической эффективной работы члена Парламента Беларуси, занимают важное место в структуре дисциплинарной ответственности данного лица. Действительно, явка и активная работа в рамках заседаний палат Парламента, а также органов, в которые избраны белорусские парламентарии, являются важнейшими обязанностями данных выборных политиков.

Белорусские парламентарии, в частности, обязаны собираться на очередные сессии без специального приглашения, а также присутствовать на заседаниях и участвовать в работе палат и их органов, в состав которых они избраны или входят по должности. При этом при невозможности присутствовать на заседании палаты или ее органов они обязаны заблаговременно информировать об этом соответствующих председателей палат или руководителей органов соответствующей палаты, в состав которых они избраны или входят по должности.

В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения указанных обязанностей члены Парламента Беларуси привлекаются к дисциплинарной ответственности. Ее основные меры, согласно действующему национальному законодательству, представляют собой применение санкций в отношении тех лиц, которые не участвовали без уважительных причин в работе заседаний палат, постоянных комиссий, иных органов, членами которых они являются. Указанные меры достаточно незначительны: по решению председателей соответствующих палат или их заместителей парламентариям не выплачиваются компенсационные выплаты, заработная плата за время их отсутствия. Кроме того, устанавливается открытый режим информации относительно неоправданного отсутствия парламентариев на заседаниях палат Парламента или комиссии, а также о принятых к ним мерах воздействия.

Вторая группа мер дисциплинарной ответственности членов белорусского Парламента связана с соблюдением правил парламентской дисциплины (парламентской этики) при проведении пленарных заседаний палат, заседаний постоянных комиссий, иных органов, членами которых являются парламентарии.

Характеризуя рассматриваемую группу мер дисциплинарной ответственности парламентариев, полагаем уместным привести высказывание американского исследователя Г. М. Роберта об этических правилах ведения парламентской дискуссии — важнейшей составляющей парламентской работы, соблюдать которые, по нашему мнению, обязан каждый современный парламентарий: «Этикет не разрешает выражать сомнение в мотивах, которыми руководствуется тот или иной член ассамблеи... Иными словами, критиковать следует не человека, а его предложения и точку зрения, которые и составляют суть дискуссии» [7, с. 135].

Действительно, для ведения эффективной парламентской политической деятельности в любом государстве (разумеется, в том числе и в Беларуси) «необходимы обдуманность, осторожность, ясное и точное понимание вещей, спокойное обсуждение цели и средств. В общественных делах, прежде всего, требуется политический смысл, политический такт, который знает меру и угадывает пору; здесь нужна не страсть, влекущая в разные стороны, а разум, познающий и созидающий» [8, с. 12].

В Беларуси исследуемые меры дисциплинарной ответственности предполагают рассмотрение соответствующими постоянными комиссиями палат Парламента, к компетенции которых относятся вопросы парламентской этики, вопросов о нарушении парламентарием норм парламентской этики. Указанная комиссия в течение десяти дней с момента поступления обращения обязана рассмотреть его и принять к парламентариям следующие меры воздействия с сообщением об этом в соответствующие палаты Парламента: обязать принести извинения; объявить общественное порицание; информировать избирателей о нарушении депутатом Палаты представителей, а в отношении члена Совета Республики — информировать орган, его избравший или назначивший, о нарушении им правил парламентской этики.

Подобные меры ответственности белорусских парламентариев за нарушение парламентской дисциплины (правил парламентской этики) автору данной работы представляются недостаточными. Полагаем допустимым в Законе Республики Беларусь от 4 ноября 1998 года «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» за нарушение правил парламентской дисциплины (правил парламентской этики) предусмотреть следующие меры дисциплинарной ответственности парламентариев: призыв к порядку; призыв к порядку с занесением в протокол с соответствующим обязательным единовременным применением санкции материального характера в размере $\frac{1}{3}$ ежемесячного денежного вознаграждения парламентария; выражение порицания с соответствующим обязательным единовременным применением санкции материального характера в размере $\frac{1}{2}$ ежемесячного денежного вознаграждения парламентария; лишение слова по рассматриваемой проблеме с соответствующим обязательным единовременным применением санкции материального характера в размере $\frac{1}{2}$ ежемесячного денежного вознаграждения парламентария; выдворение из зала заседания (сроком на пять дней) с соответствующим обязательным применением санкции материального характера в размере $\frac{1}{2}$ ежемесячного денежного вознаграждения парламентария сроком на два месяца; исключение члена Парламента из состава временной комиссии; постановка соответствующей палатой Парламента перед избирателями округа, от которого избран депутат Палаты представителей, а в отношении члена верхней палаты Парламента — Совета Республики — перед органом, который его избрал, вопроса об инициировании процедуры отзыва парламентария.

Заключение. В Республике Беларусь на современном этапе сложился и существует достаточно целостный и комплексный нормативный механизм, регулирующий правовые ограничения и дисциплинарную ответственность членов Парламента Беларуси. Разумеется, правоприменительная практика и национальное законодательство нуждается в дальнейшем изучении и совершенствовании данной сферы общественных отношений, в том числе и на основе накопленного положительного опыта зарубежных государств в названной области. Полагаем, предложенные в данной статье отдельные прогнозные направления совершенствования правового регулирования в исследуемой сфере в определенной степени могут стать концептуальным вектором законодательного развития Беларуси в кратко- и среднесрочной перспективе.

Список цитированных источников

1. Малько, А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2003.
2. Подмарев, А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. А. Подмарев. — Саратов, 2001.
3. Карасев, А. Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / А. Т. Карасев. — Екатеринбург, 2009. — 448 с.
4. Агеев, А. В. Ограничение прав и свобод граждан по Конституции Российской Федерации: : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Агеев. — М., 2000.
5. Кондорсэ, Ж. А. Эскиз исторической картины прогресса человеческого разума / Ж. А. Кондорсэ. — М., 1936.
6. Вишневский, А. Ф. Общая теория государства и права : учеб. пособие / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатюк, В. А. Кучинский ; под общ. ред. В. А. Кучинского. — 2-е изд., доп. — Минск : Амалфея, 2004. — 688 с.
7. Роберт, Г. М. Азы парламентской культуры / Г. М. Роберт. — New York : Liberty Publ. House, 1992. — 301 p.
8. Чичерин, Б. Н. Несколько современных вопросов / Б. Н. Чичерин. — М., 1862.