

УДК 342.534

О. В. Чмыга

канд. юрид. наук, доц., зав. каф. теории и истории государства и права
Брестского государственного университета имени А. С. Пушкина
e-mail: ch.ok.vas@mail.ru

НЕГАТИВНАЯ И ПОЗИТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЧЛЕНОВ ПАРЛАМЕНТА БЕЛАРУСИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

Категория «ответственность» в юридической науке в настоящее время носит дискуссионный характер. Данное правовое понятие проанализировано с точки зрения его сущности, определены его виды в их взаимосвязи и взаимозависимости. Обозначены основные проблемы правового закрепления и реализации позитивной и негативной ответственности лиц, избранных в состав белорусского Парламента, предложены меры по совершенствованию национального законодательства в указанной сфере.

Введение

Единая позиция относительно сущности юридической ответственности как вида социальной ответственности на современном этапе в правовой науке не сложилась. Мнения исследователей о сути указанного предмета допустимо разделить на две группы: ряд ученых признают наличие негативной (ретроспективной) юридической ответственности (данная правовая позиция преобладает), иные исследователи (их меньшинство) допускают существование позитивной (перспективной, статутной, активной и т. п.) юридической ответственности.

А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатюк, В. А. Кучинский – представители классического негативного (ретроспективного) понимания юридической ответственности – считают, что данная категория «может быть определена как особая (связанная с правонарушением) субъективная обязанность правонарушителя претерпеть предусмотренные законодательством неблагоприятные, карающие его последствия совершенного им противоправного виновного деяния» [1, с. 483]. Аналогичной правовой позиции придерживаются С. С. Алексеев, О. С. Йоффе, М. Д. Шаргородский, И. С. Самощенко, М. Х. Фарухшин, Р. О. Халфина и другие исследователи.

Сторонниками выделения юридической ответственности в позитивном аспекте являются О. Э. Лейст, В. О. Лучин, Б. Л. Назаров, П. Е. Недбайло, В. А. Рыбаков, В. Г. Смирнов, М. С. Строгович и ряд других ученых. В отличие от ретроспективного осмысления рассматриваемого понятия примером понимания юридической ответственности в позитивном аспекте может служить правовая позиция Б. Л. Назарова. По его мнению, данное понятие, «во-первых, предполагает правомерное поведение; во-вторых, органически связано с чувством долга перед обществом; в-третьих, выступает как сила предупреждения правонарушений путем выработки навыков и привычек правомерного поведения; в-четвертых, момент устрашения как угроза применения государственного принуждения... представляет собой направленную на предотвращение правонарушений общую превенцию» [2, с. 248]. Таким образом, как справедливо отмечает О. Э. Лейст, «обязанность отчета – существенный компонент позитивной ответственности» [3, с. 227–233]. Безусловно, способность отдавать отчет своим действиям, зрелое правосознание в целом (основные составляющие юридической ответственности в позитивном аспекте) – важнейшие и обязательные требования к системе личностных характеристик каждого гражданина. При этом указанный подход нам видится особенно

актуальным применительно к ответственности лиц, обладающих высоким правовым статусом парламентариев.

Следует отметить, что в правовой науке существует также и целое направление исследователей (М. А. Краснов, О. Э. Лейст, Т. Н. Радько и другие ученые), которые, хотя и признают существование в правовой действительности рассматриваемых явлений негативной (ретроспективной) и позитивной юридической ответственности, не находят возможным отразить их сущность в единой концептуальной дефиниции. Несмотря на явные достоинства каждого из рассмотренных выше правовых подходов к концептуальному пониманию сложной и многогранной категории «юридическая ответственность», признавая необходимость размежевания негативного и ретроспективного ее аспектов, мы придерживаемся мнения о целесообразности широкого (двухаспектного) понимания юридической ответственности публичных выборных лиц.

Мы считаем, что все меры негативной конституционно-правовой ответственности парламентариев в зависимости от субъекта допустимо разделить на персонифицированные (досрочное прекращение мандата народного избранника, лишение парламентария иммунитета) и коллегиальные (некоторые случаи досрочного прекращения полномочий (ропуска) палат Парламента). Примечательно, что в юридической литературе существует достаточно нестереотипное мнение, в частности представленное М. А. Красновым, согласно которому «досрочное прекращение депутатских полномочий является крайним проявлением неблагоприятных последствий. При этом не имеет принципиального значения форма такого прекращения (отзыв, добровольное сложение или лишение полномочий в упрощенном порядке)» [4, с. 84]. Поэтому М. А. Краснов считает, что «любой способ досрочного прекращения депутатских полномочий связан в той или иной степени с ответственностью депутата» [4, с. 85]. Не отвергая в принципе подобной правовой позиции, можно утверждать, что форма досрочного прекращения полномочий парламентария является определяющим компонентом ответственности указанного лица.

В Республике Беларусь, по нашему мнению, определены следующие исчерпывающие способы досрочного прекращения полномочий парламентариев, связанные с их конституционно-правовой ответственностью: в случае отзыва данных лиц либо в связи со вступлением в отношении них в законную силу обвинительного приговора Верховного Суда Республики Беларусь. Отметим, что основания и процедура отзыва белорусских парламентариев на современном этапе в целом достаточно регламентированы. Основанием применения к члену Парламента такой крайне жесткой меры конституционно-правовой ответственности является совершенное виновно противоправное деяние указанного лица, выраженное в неисполнении предусмотренных законом парламентских обязанностей, нарушении актов законодательства Республики Беларусь, совершении действий, дискредитирующих парламентария, повлекшее утрату доверия лиц, которые его избрали (назначили). В действующем Избирательном кодексе Республики Беларусь отсутствует исходное легальное определение названной меры конституционно-правовой ответственности. Полагаем, что под отзывом парламентария допустимо понимать меру конституционно-правовой ответственности, связанную с досрочным прекращением мандата депутата Палаты представителей, члена Совета Республики в связи с утратой доверия со стороны лиц, которые его избрали, в соответствии с установленной актами законодательства процедурой. По нашему мнению, указанную дефиницию допустимо в качестве дополнения внести в ст. 155 «Основные термины, используемые в настоящем Кодексе» Избирательного кодекса Республики Беларусь. В рамках этого акта допустимо установить запрет на инициирование процедуры отзыва парламентария в течение 6 месяцев со дня начала его полномочий и за 6 месяцев до их прекращения. Следует отметить, что досрочное прекращение мандата парламентария

в связи со вступившим в отношении него в законную силу обвинительным приговором Верховного Суда Республики Беларусь является самостоятельной мерой негативной конституционно-правовой ответственности парламентария, которая закономерно наступает после его привлечения к уголовной ответственности, не подменяя при этом последнюю. Таким образом, основанием применения к члену Парламента данной меры ответственности является совершенное виновно противоправное деяние, выраженное в факте совершения преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Республики Беларусь, подтвержденное вступившим в отношении него в законную силу обвинительным приговором Верховного Суда Республики Беларусь и повлекшее невозможность дальнейшего исполнения парламентских публично-властных полномочий указанным привлеченным к уголовной ответственности лицом.

Еще одной мерой персонализированной негативной конституционно-правовой ответственности парламентария является лишение его неприкосновенности (об основаниях ее применения и процедуре проведения кратко мы говорили выше). Отметим лишь, что нивелирование названной важнейшей юридической гарантии эффективной реализации полномочий народного избранника – жесткая мера конституционно-правового воздействия, неотвратимо влекущая наступление неблагоприятного последствия – существенное сужение рамок его статусной конструкции.

К коллегиальным мерам негативной конституционно-правовой ответственности членов Парламента представляется возможным отнести случаи досрочного прекращения полномочий (ропуска) Палаты представителей, Совета Республики, предусмотренные ст. 94 Основного Закона Республики Беларусь. Основанием применения указанной меры является совершенное виновно систематическое или грубое нарушение палатами Парламента Конституции, подтвержденное соответствующим заключением Конституционного Суда Республики Беларусь.

К мерам же позитивной конституционно-правовой ответственности парламентариев, полагаем, допустимо отнести досрочное прекращение полномочий нижней палаты Парламента при отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра. Основанием применения указанных жестких, но вынужденных мер является ненадлежащее исполнение парламентариями своих обязанностей, которое выражается в игнорировании необходимости установления конструктивного политико-правового диалога с соответствующими государственными органами, повлекшее нарушение системы сдержек и противовесов, повышение политической напряженности в государстве, ведущие к кризису государственной власти, экономической нестабильности, понижению престижа белорусского демократического и правового государства и народа в мировом сообществе.

В развитие механизма фиксации предвыборных заявлений кандидатов в парламентарии, выигравших в последующем выборы, автор настоящей статьи полагает возможным публиковать каждые шесть месяцев со дня начала полномочий парламентариев соответствующие общедоступные сборники, содержащие отчеты парламентариев о результатах своей работы, степени исполнения ими их предвыборных программ. На наш взгляд, указанная мера политической ответственности парламентариев является своевременной и необходимой в современном белорусском демократическом и правовом государстве, поскольку считаем, что народные избранники в своей профессиональной деятельности обязаны действовать на основании полного соблюдения принципиальных положений своей предвыборной программы, поддержанной его электоральным корпусом – частью белорусского народа, единственного источника государственной власти, осуществляющего свою власть опосредованно через наделенного им соответствующими полномочиями представителя.

Важное место в структуре юридической ответственности парламентария занимает дисциплинарная ответственность. Как хорошо известно, в теории трудового права различают общий и специальный виды дисциплинарной ответственности. Общая дисциплинарная ответственность возникает в результате нарушения правил внутреннего трудового распорядка и распространяется на всех работников. На работников же с особым характером выполнения трудовой функции – белорусских парламентариев, осуществляющих свои полномочия на профессиональной основе, помимо общей, распространяются также и правила специальной дисциплинарной ответственности. В отличие от общей специальная дисциплинарная ответственность белорусских парламентариев урегулирована регламентами палат Парламента, а также в меньшей степени – Законом Республики Беларусь «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь». Меры названной ответственности, по нашему мнению, допустимо подразделить на два вида: 1) меры, связанные с соблюдением правил парламентской дисциплины (парламентской этики) при проведении пленарных заседаний палат, заседаний постоянных комиссий, иных органов, членами которых являются парламентарии; 2) меры, направленные на обеспечение фактической эффективной работы парламентария в указанных органах.

Меры дисциплинарной ответственности парламентариев первой группы предполагают рассмотрение соответствующими постоянными комиссиями палат Парламента, к компетенции которых относятся вопросы парламентской этики, вопросов о нарушении парламентарием норм парламентской этики. Такая 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 правил парламентской этики, а в отношении члена Совета Республики – информировать орган, его избравший или назначивший. Эти меры ответственности белорусских парламентариев за нарушение парламентской дисциплины (правил парламентской этики) нам представляются недостаточными. С учетом опыта Франции полагаем допустимым предусмотреть в базовом Законе за нарушение правил парламентской дисциплины (правил парламентской этики) следующие меры дисциплинарной ответственности парламентариев: 1) призыв к порядку; 2) призыв к порядку с занесением в протокол, с соответствующим обязательным единовременным применением санкции материального характера в размере 1/3 ежемесячного денежного вознаграждения парламентария; 3) выражение порицания с соответствующим обязательным единовременным применением санкции материального характера в размере 1/2 ежемесячного денежного вознаграждения парламентария; 4) лишение слова по рассматриваемой проблеме с соответствующим обязательным единовременным применением санкции материального характера в размере 1/2 ежемесячного денежного вознаграждения парламентария; 5) выдворение из зала заседания (сроком на 5 дней) с соответствующим обязательным применением санкции материального характера в размере 1/2 ежемесячного денежного вознаграждения парламентария сроком на два месяца; 6) постановка соответствующей палатой Парламента перед избирателями округа, от которого избран депутат Палаты представителей, а в отношении члена Совета Республики – перед органом, который его избрал, вопроса об инициировании процедуры отзыва парламентария.

Мерами же, направленными на обеспечение фактической эффективной работы народных избранников в Парламенте, согласно действующему законодательству является применение санкций в отношении тех лиц, которые не участвовали без уважительных причин в работе заседаний палат, постоянных комиссий, иных органов, членами которых они являются. По нашему мнению, эти меры незначительны: по реше-

нию 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.

Примечательно, что греческая модель решения указанной проблемы также достаточно либеральна и схожа с белорусской. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 63 Основного Закона Греции, если депутат в течение месяца неоправданно пропустил более пяти заседаний, из его ежемесячного вознаграждения удерживается 1/30 часть за каждый случай отсутствия. Наиболее же оптимальный вариант решения указанной проблемы, по нашему мнению, существует в тех странах (Франция и ряд других государств), где «размер вознаграждения делится на две части; вторую часть депутат может получать в зависимости от посещения им заседаний парламента, постоянных комиссий, от активности в работе» [5, с. 676].

На основании вышеизложенного полагаем необходимым пересмотреть положения ст. 13 базового Закона и ужесточить меру ответственности белорусских парламентариев за неучастие без уважительных причин в работе палат Парламента и иных его органов, членами которых они являются, посредством внесения в указанную норму изменения следующей возможной редакции: «Депутату Палаты представителей, члену Совета Республики, которые не участвовали без уважительных причин в работе заседаний Палаты представителей, Совета Республики, постоянных комиссий, иных органов, членами которых они являются, более 10 дней подряд, по решению Председателя Палаты представителей, Председателя Совета Республики или их заместителей ежемесячная заработная плата выплачивается в размере 1/2 ее части, не выплачиваются компенсационные выплаты за время их отсутствия, а в случае их неучастия без уважительных причин в работе указанных органов более одного месяца возможна постановка соответствующей палатой Парламента перед избирателями округа, от которого избран депутат Палаты представителей, а в отношении члена Совета Республики – перед органом, который его избрал, вопроса об инициировании процедуры отзыва».

Хотелось бы также обратить внимание на необходимость усиления ответственности белорусских парламентариев за ненадлежащую их деятельность в избирательных округах, органах, которые их избрали. Меры специальной дисциплинарной ответственности парламентариев за деятельность в указанной сфере в действующем законодательстве Республики Беларусь практически отсутствуют. Представляется, что этот пробел национального законодательства подлежит устранению посредством создания действенного механизма, направленного на обеспечение реальной специальной дисциплинарной ответственности народных избранников за невыполнение (ненадлежащее выполнение) возложенных на них полномочий не только в Парламенте Республики Беларусь, но и вне его рамок. Отметим также, что, согласно теории трудового права, материальная ответственность работника за ущерб, причиненный нанимателю, – это обязанность работника возместить ущерб, причиненный по его вине нанимателю. Специальный Закон, равно как и регламенты палат Парламента, не содержат положений, регламентирующих материальную ответственность за ущерб, причиненный по вине профессиональных белорусских парламентариев имуществу Парламента. Принимая во внимание, что парламентарии, осуществляющие свои полномочия на профессиональной основе, являются, следуя терминологии науки трудового права, работниками, хотя и несколько специфическими, проблема неурегулированности специальными нормативными правовыми актами подобного вида ответственности указанных профессиональных членов Парламента также требует скорейшего разрешения.

Нельзя не обратить внимания и на тот примечательный факт, что согласно ст. 15 Гражданского кодекса Республики Беларусь убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего законодательству акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления, подлежат возмещению Республикой Беларусь или соответствующей административно-территориальной единицей в порядке, предусмотренном законодательством. Как известно из теории гражданского права, основанием гражданско-правовой ответственности является неисполнение (ненадлежащее исполнение) гражданско-правовой обязанности, возложенной на субъекта указанной ответственности, равно как и причинение им материального и морального вреда. В этой связи полагаем, что в названном акте необходимо закрепить положение о том, что случае причинения гражданину или юридическому лицу убытков непосредственно парламентарием в результате совершения им незаконных деяний в рамках его специального правового статуса, государство Республика Беларусь (в лице уполномоченных органов) обязано направить регрессный иск, обращенный к указанному выборному лицу.

Заключение

Необходимо признать, что в Республике Беларусь на современном этапе отсутствует комплексный нормативный механизм применения мер юридической ответственности к парламентариям. Признавая ответственность народных избранников неотъемлемой частью их правового статуса, мы видим необходимость в дополнении базового для нашего исследования Закона Республики Беларусь «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» соответствующей главой, посвященной ответственности депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Беларуси.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вишневский, А. Ф. Общая теория государства и права : учеб. пособие / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатюк, В. А. Кучинский. – Минск : Амалфея, 2004. – 688 с.
2. Назаров, Б. Л. Социалистическое право в системе социальных связей / Б. Л. Назаров. – М. : Юрид. лит., 1976. – 311 с.
3. Лейст, О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О. Э. Лейст. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1981. – 289 с.
4. Краснов, М. А. Ответственность в системе народного представительства: методологические подходы / М. А. Краснов. – 2-е изд. – М., 1995. – 56 с.
5. Безуглов, А. А. Конституционное право России : в 3 т. / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – М. : Профобразование, 2001. – Т. 2. – 831 с.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 10.06.2019

Chmyha O. V. Negative and Positive Responsibility of Members of Parliament of Belarus: Problems of Legal Fixing and Realization

The category «responsibility» from the point of view of jurisprudence has debatable character now. In the article this legal concept from the point of view of its essence is analyzed, its types in their interrelation and interdependence are defined. The author of the article has designated the main problems of the legal fixing and of the realization of positive and negative responsibility of persons, elected to the structure of the Belarusian Parliament, measures for improvement of the national legislation in the specified sphere are offered.