

ТЕОРИЯ ПРАВА. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.534

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ МАНДАТОВ ЧЛЕНОВ ПАРЛАМЕНТОВ БЕЛАРУСИ И ПОЛЬШИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

*канд. юрид. наук, доц. О.В. ЧМЫГА
(Белорусский государственный университет, Минск)*

Рассматриваются основания возникновения и прекращения мандатов членов Парламентов Беларуси и Польши с точки зрения юридической науки. Проанализированы данные юридические категории в сравнительном аспекте на основании существенной общности рассматриваемых сопредельных государств и их правовой доктрины в историческом, региональном и правовом контекстах. Множественность схожих законодательных положений (они преобладают) связана с сущностным (содержательным) их наполнением и обусловлена преимущественно общими корнями польско-белорусского института парламентаризма. Отличные же друг от друга характеристики названных юридических категорий проявляются, прежде всего, в формальном их выражении – процедуре реализации.

Ключевые слова: парламент, члены парламента, депутат, мандат, основания возникновения и прекращения, сейм, сенат.

Введение. Значимым элементом правового положения членов Парламентов Беларуси и Польши являются основания возникновения и прекращения мандата депутата Сейма, члена Сената Национального собрания Республики Польша, а также основания возникновения и прекращения мандата депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Учитывая достаточно дискуссионный характер названных правовых элементов в статусных конструкциях членов Парламентов с точки зрения современной юридической науки, а также существенную общность рассматриваемых сопредельных государств в историческом, региональном и правовом контекстах, проанализируем данные категории подробнее в сравнительном аспекте.

Основная часть. Итак, единственным основанием и юридическим фактом приобретения мандата депутатом Палаты представителей выступают прямые выборы. Юридическим же фактом, порождающим наделение членов Совета Республики парламентским мандатом, является факт косвенных выборов, а также факт назначения Президентом белорусского государства.

Следует отметить, что число мандатов депутатов нижней палаты белорусского Парламента – Палаты представителей – конституционная норма определяет в количестве 110. Совет Республики, будучи верхней палатой Парламента белорусского государства, является палатой территориального представительства. Общее число мандатов членов верхней палаты белорусского Парламента составляет 64. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь. Суммарное же количество мандатов парламентариев согласно Конституции Республики Беларусь составляет 174.

Законодательную власть в Республике Польша осуществляют Сейм и Сенат.

Сейм является нижней палатой Парламента и состоит из 460 депутатов, которые также наделяются мандатом в результате выборов. Выборы в Сейм в польском государстве являются всеобщими, равными, прямыми и пропорциональными и проводятся тайным голосованием.

Сенат же, являясь верхней палатой, состоит из 100 сенаторов. Польские сенаторы приобретают свой мандат на основании всеобщих, прямых выборов, проводимых при тайном голосовании. Общее количество мандатов членов польского Парламента равно 560.

Как прямые, так и косвенные выборы в Республике Беларусь проводятся на основании принципов всеобщности, равенства, свободы, тайного голосования на выборах, что характеризует белорусское государство в качестве демократического и правового. Показательным в этом отношении является высказывание белорусского профессора Г.А. Василевича, который справедливо отметил, что лишь при условии «проведения свободных и честных выборов можно говорить о том, что воля народа как единственного источника власти и полученные результаты голосования полностью совпадают» [1, с. 149].

Следует подчеркнуть, что четырехлетний срок исполнения полномочий белорусских парламентариев определяется днем первого заседания вновь избранных палат Парламента и заканчивается в день открытия первого заседания Палаты представителей, Совета Республики нового созыва (за исключением случаев, предусмотренных статьей 8 базового Закона) [2]. Данный факт означает, что момент возникно-

вения права на реализацию своего мандата у вновь избранного члена Парламента определяется днем первого заседания Палаты представителей, Совета Республики. Парламентарии же предыдущего состава осуществляют свои полномочия вплоть до указанного момента. В случае войны срок полномочий парламентариев может быть продлен.

Что же касается польского государства, то согласно части 1 статьи 98 Конституции Польши Сейм и Сенат, так же, как и палаты Парламента Беларуси, избираются на четырехлетний срок полномочий. Данное правило, как считает польский исследователь, профессор Павел Сарнецки, свойственно парламентской традиции Польши [3, с. 242]: оно сложилось в послевоенный период и существует с 1952 года (как известно, до второй мировой войны срок полномочий Парламента в Польше составлял 5 лет). Между тем только последние четыре созыва польского Парламента (1993–1997; 1997–2001; 2001–2005; 2007–2011) просуществовали полный четырехлетний срок. Данное обстоятельство, как справедливо подчеркивает профессор Лешек Гарлицки [3, с. 200], объясняется тем, что в предыдущие годы бурные политические события не позволяли придерживаться названного периода (например, Сейм пятого созыва (2005–2007) досрочно прекратил свое существование на основании самороспуска).

Отметим, что в части 1 статьи 98 Основного Закона Польши установлено, что срок полномочий Сейма и Сената начинается в день, в который Сейм собирается на первое заседание и продолжается до дня, предшествующего дню собрания Сейма нового созыва. Данные положения сохраняют свою силу и в случае сокращения либо продления сроков полномочий Сейма. По нашему мнению, названное конституционное правило призвано исключить всякую возможность превышения исполнительной властью своих полномочий в период, когда срок полномочий одного состава Сейма и Сената уже истек, а вновь избранного – ещё не начался, что позволяет надлежаще обеспечить стабильность работы и преемственности всей государственной власти.

Действительно, «невозможно обуславливать возникновение полномочий депутата признанием этих полномочий тем представительным органом, в который депутат избран... Это означало бы противоречие самой демократической сути института народного представительства» [4, с. 23–25].

Важно отметить, что польский законодатель предусмотрел лишь одно обстоятельство, при возникновении которого допускается продление срока полномочий Сейма и Сената. В частности, в соответствии с Конституцией Польши, «во время действия исключительного, положения, а также в течение 90 дней по его окончании не может быть сокращен срок полномочий Сейма, проведен общепольский референдум, не могут проводиться выборы в Сейм, Сенат, органы местного самоуправления, а также выборы Президента республики, а сроки полномочий этих органов соответственно продлеваются». При этом под исключительным положением в данной норме понимается военное положение, чрезвычайное положение, а также положение стихийного бедствия.

Конституционная норма Республики Беларусь (статья 93) установила следующий порядок начала работы палат Парламента. Первая после выборов сессия палат Парламента созывается Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов и начинает свою работу не позднее чем через 30 дней после выборов. Следует отметить, что в Республике Беларусь процесс признания полномочий народных избранников связан с соблюдением особой процедуры, нормативно определенной в регламентах палат Парламента.

Первое же заседание новоизбранного Сейма происходит в назначенный Президентом Польши срок и согласно установленной процедуре. Так, первое заседание нижней палаты открывает Маршал-старейшина, назначенный Президентом из числа старейших по возрасту депутатов. При этом примечательным, на наш взгляд, является то обстоятельство, что прежде чем приступить к осуществлению свободного мандата на первом заседании Сейма, депутаты приносят перед Сеймом следующую присягу: «Торжественно клянусь честно и добросовестно выполнять обязанности перед народом, оберегать суверенитет и интересы государства, делать все для благополучия родины и блага граждан, соблюдать конституцию и иные законы Республики Польша». Кроме того, присяга может быть принесена с добавлением предложения «Да поможет мне Бог». Процедуру принесения депутатской присяги, а также выборы Маршала Сейма проводит Маршал-старейшина. При этом депутаты, не присутствовавшие на заседании Сейма, а также депутаты, получившие мандат в срок полномочий Парламента, приносят депутатскую присягу на первом заседании, на котором они присутствуют. После же принесения депутатами присяги Маршал-старейшина проводит выборы Маршала Сейма. После избрания абсолютным большинством голосов при поименном голосовании Маршал Сейма принимает руководство заседанием.

Как представляется, нормативное закрепление положения об обязательном принесении и белорусскими парламентариями присяги на первом заседании каждой из палат Парламента в целях обеспечения эффективности их деятельности стало бы вполне логичным заключительным этапом официального признания их мандата. Полагаем, принесение присяги допустимо проводить перед Центральной комиссией Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов в лице ее Председателя.

Что касается оснований прекращения полномочий парламентариев, то в этой связи интересной с точки зрения юридической теории представляется позиция российского исследователя Л.А. Нудненко, которая считает, что «утрата депутатского мандата возможна в результате погашения и досрочного прекращения. Погашение депутатского мандата происходит независимо от воли и сознания самого депутата» [5, с. 149]. Депутатский мандат, как утверждает Л.А. Нудненко, погашается по окончании срока полномочий законодательного органа государственной власти и, соответственно, выделяет следующие основания погашения депутатского мандата: факт смерти депутата; объявления гражданина, являющегося депутатом, безвестно отсутствующим или умершим в соответствии с решением суда, вступившим в законную силу; признание гражданина, являющегося депутатом, решением суда ограниченно дееспособным или недееспособным [5, с. 149–150]. Несмотря на всю оригинальность такого подхода, мы не видим необходимости в выделении термина «погашение» мандата парламентария в качестве уникального. Полагаем, что утрату мандата народного избранника в результате погашения и досрочного прекращения целесообразно объединить общей теоретико-правовой категорией «прекращение» мандата указанного лица, поскольку, следуя правилам формальной логики, данная дефиниция поглощает термины «погашение» и «досрочное прекращение» мандата члена Парламента. При этом основания прекращения полномочий парламентария допустимо, на наш взгляд, классифицировать на два вида.

Так, *в первом случае* мандат прекращается в связи с истечением конституционного срока полномочий указанного лица.

Как мы уже отмечали выше, срок мандата и польских, и белорусских парламентариев составляет четыре года. При этом данный срок определяется периодом легислатуры Парламентов соответствующих государств и предусматривается конституционными нормами. Отметим, что указанное положение, устанавливающее периодичность выборов в Парламент, соответствует Протоколу № 1 к Конвенции Совета Европы о защите прав человека и основных свобод. Это свидетельствует о приверженности рассматриваемых государств общепризнанным нормам международного права. Как обоснованно отмечает А.А. Безуглов, срок полномочий депутата не может быть очень коротким, так как в этом случае депутат не сможет приобрести в практической деятельности необходимые навыки «по управлению государственными делами» и слишком частая обновляемость представительных органов отрицательно влияет на эффективность их работы [4, с. 20]. Полагаем, что сроки полномочий польских и белорусских парламентариев, определенные в Конституциях, являются оптимальными, поскольку на современном этапе развития польского парламентаризма, а также в условиях, когда депутат Палаты представителей осуществляет свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе (если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь), а член Совета Республики – на профессиональной основе либо без отрыва от трудовой (служебной) деятельности, период работы законодательного органа власти должен быть достаточно продолжительным (4–6 лет).

Во *втором случае* мандат парламентария, на наш взгляд, прекращается в связи с досрочным прекращением его полномочий, а также в случае досрочного прекращения полномочий (ропуска) палат Парламента, что, по нашему мнению, является исключением из указанного выше правила.

Отметим, что согласно базовому Закону [2] полномочия депутата Палаты представителей, члена Совета Республики по решению соответствующих палат досрочно прекращаются: 1) в связи с избранием или назначением депутата Палаты представителей, члена Совета Республики на должность, занятие которой согласно Конституции Республики Беларусь и базовому Закону [2] несовместимо с выполнением полномочий депутата Палаты представителей, члена Совета Республики; 2) в связи с письменным заявлением депутата Палаты представителей, члена Совета Республики о сложении полномочий по состоянию здоровья либо ввиду иных обстоятельств, препятствующих их исполнению; 3) в случае признания их судом недееспособными или ограниченно дееспособными; 4) при несогласии депутата Палаты представителей нового созыва в течение трех месяцев перейти на профессиональную работу в Палату представителей; 5) в случае признания выборов или полномочий отдельных депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики недействительными; 6) в случае прекращения гражданства Республики Беларусь; 7) в случае отзыва депутата Палаты представителей, члена Совета Республики; 8) в связи с письменным заявлением депутата Палаты представителей, члена Совета Республики о сложении полномочий по личным причинам. В базовом Законе закреплены и некоторые иные основания досрочного прекращения полномочий члена Парламента.

В связи с последним пунктом изложенного выше перечня оснований досрочного прекращения полномочий парламентариев, обращает на себя внимание справедливое замечание российского исследователя А.А. Безуглова, который, рассуждая о досрочном прекращении полномочий парламентариев, указывает «на ту легкость, с которой они могут это сделать по своему желанию: достаточно написать письменное заявление, ... войти в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, заняться предпринимательской деятельностью» [6, с. 648–649]. Данная проблема актуальна для любого государства (в том числе для Беларуси и Польши) – сложный процесс приобретения

мандата парламентария, связанный с преодолением целого ряда препятствий как финансового, так и политического характера, достаточно характерен и существен для любого государства. Денежные средства, израсходованные из государственного бюджета на выборы «несостоявшегося» парламентария, могли бы быть гораздо более успешно применены, например, в сфере охраны материнства и детства, что, несомненно, соответствовало бы социальной сущности и белорусского государства. В этой связи, полагаем, в Республике Беларусь имеет определенный смысл установление обязанности, обращенной к парламентариям, желающему досрочно прекратить свои полномочия по названному основанию, выплатить в республиканский бюджет нормативно зафиксированного размера денежную компенсацию, покрывающую расходы белорусского государства, затраченные на проведение его избирательной кампании. Названная мера позволит достичь максимально целевого распределения средств белорусских налогоплательщиков, что важно для демократического и правового государства. В этой связи представляется достаточно насущным внесение соответствующего дополнения в статью 8 действующего базового Закона [2].

Полагаем, что существующий перечень оснований досрочного прекращения полномочий белорусских народных представителей мог бы быть несколько шире. В частности, в целях оптимизации деятельности членов Парламента Республики Беларусь его допустимо дополнить рядом иных оснований, таких, к примеру, как выезд парламентария на постоянное место жительства за рубеж; самороспуск Палаты представителей, Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и некоторыми иными

Примечательно, что в ряде зарубежных государств инициатором досрочного прекращения полномочий может быть политическая партия, если депутат утратил членство в партии, от которой он был избран [7, с. 327]. Полагаем, что данное законодательное правило неэффективно, поскольку существенно ограничивает деятельность парламентария как представителя. В белорусском законодательстве не закреплено подобное основание.

Нет указанного основания и в перечне оснований досрочного прекращения мандата парламентария, сформулированного польским законодателем. Названный перечень не настолько широк как белорусский и предусматривает следующие основания досрочного прекращения мандата члена Национального собрания Республики Польша.

В частности, национальный законодатель закрепляет досрочное прекращение действия мандата депутата Сейма на основании отказа названного выборного лица от принесения присяги или уклонения его от принесения присяги. В случае возникновения подобного обстоятельства, глава нижней палаты Парламента, предварительно испросив мнение Комиссии по Регламенту и депутатским делам, принимает решение об утверждении прекращения действия депутатского мандата уклонившегося лица, а также о замещении освобожденного мандата и оформляет его постановлением, которое должно быть опубликовано в Официальном Вестнике Республика Польша «Монитор Польски».

Данный перечень оснований досрочного прекращения мандата члена Национального собрания Польши целесообразно, как представляется, было бы дополнить еще одним основанием – неявка депутата Сейма, члена на определенное количество заседаний соответствующей палаты польского Парламента без уважительной причины. Подобное основание досрочного прекращения мандата представителя, будучи формой определенной политической ответственности данного выборного политика, по нашему мнению, способствовало бы максимально эффективной реализации им своих профессиональных обязанностей.

Отметим вместе с тем, что рассмотренное выше легальное правило отнюдь не является единственным основанием досрочного прекращения полномочий польских парламентариев.

В польском нормативном массиве закреплено также правило о том, что мандат депутата Сейма и члена Сената может быть досрочно прекращен на основании роспуска палат Парламента. В частности, Сейм имеет право сократить срок своих полномочий постановлением, принятым большинством не менее 2/3 голосов предусмотренного законом числа депутатов. Важно подчеркнуть, что подобное сокращение срока полномочий нижней палаты Парламента одновременно означает и сокращение срока полномочий Сената.

В польском законодательстве существует и ещё одно основание досрочного прекращения полномочий палаты польского Парламента, а следовательно и мандатов ее членов. Так, Президент, узнав мнение глав Сейма и Сената, имеет право в случаях, определенных польской Конституцией (ст. 155, 225), отдать приказ о сокращении срока полномочий Сейма.

В частности, согласно статье 155 Конституции Польши в случае необразования Совета Министров в порядке ч. 3 ст. 154 Президент Республики в течение 14 дней назначает Председателя Совета Министров и по его предложению остальных членов Совета Министров, а также принимает их присягу. Сейм в течение 14 дней со дня назначения Совета Министров Президентом обязан предоставить ему вотум доверия большинством голосов в присутствии не менее половины предусмотренного законом числа депутатов. В случае же непредставления Совету Министров вотума доверия Президент сокращает срок полномочий Сейма и назначает выборы. В соответствии же со статьей 225 Конституции Польши, если в течение 4 месяцев со дня внесения в Сейм проекта закона о государственном бюджете он не будет

представлен Президенту Польши на подпись, Президент может в течение 14 дней отдать приказ о сокращении срока полномочий Сейма.

Как и в предыдущей ситуации, в случае принятия Президентом Польши решения о сокращении срока полномочий Сейма, вместе с этим одновременно сокращается и срок полномочий верхней палаты. При этом, отдав подобный приказ, глава польского государства обязан одновременно назначить выборы в Сейм и Сенат, установить их дату на день, приходящийся на период не более 45 дней со дня издания приказа о сокращении срока полномочий Сейма, а также созвать первое заседание новоизбранного Сейма не позднее, чем на пятнадцатый день после дня проведения выборов. Отметим, что полный перечень оснований прекращения мандата депутата Сейма, члена Сената Польши закреплен в статье 213 Закона Польши от 12 апреля 2001 года.

Заключение. Анализируя установленную законодателями рассматриваемых в данном исследовании государств нормативную природу оснований возникновения и прекращения мандатов депутатами Сейма, членами Сената и сравнивая их с аналогичными правовыми категориями статусной конструкции депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, находим в данных правомочиях как общие, так и отличные друг от друга характеристики. Множественность схожих законодательных положений (они преобладают) связана с сущностным (содержательным) их наполнением и, по нашему мнению, обусловлена, главным образом, общими корнями польско-белорусского института парламентаризма. Их суть состоит в том, что основания возникновения и прекращения мандата парламентариев, являясь неотъемлемым элементом их правового статуса, определяют временной период реализации полномочий членов Парламента как польского, так и белорусского государства. Отличные же друг от друга характеристики названных юридических категорий проявляются, прежде всего, в формальном их выражении, а именно в процедуре их реализации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич, Г.А. Конституция и проблемы совершенствования избирательного права в Республике Беларусь / Г.А. Василевич // Журн. Российского права. – 1999. – № 5/6. – С. 149–157.
2. О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 4 нояб. 1998 г., № 196-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej ; Paweł Sarnecki (red.). – Warszawa, Poland : Wydawnictwo C.H. Beck, 2011.
4. Безуглов, А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус / А.А. Безуглов. – М. : Юрид. лит., 1971. – 221 с.
5. Нудненко, Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации / Л.А. Нудненко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 473 с.
6. Безуглов, А.А. Конституционное право России : учеб. для юрид. вузов : полн. курс : в 3 т. / А.А. Безуглов, С.А. Солдатов. – М. : Профобразование, 2001. – Т. 2. – 831 с.
7. Крылова, Н.С. Конституционные модели законодательной власти / Н.С. Крылова // В кн.: Сравнительное конституционное право : учеб. пособие. – М., 2002.
8. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499 ze zm.

Поступила 24.10.2019

LEGAL GROUNDS FOR THE CREATION AND TERMINATION OF MANDATES OF MEMBERS OF THE PARLIAMENTS OF BELARUS AND POLAND: COMPARATIVE ASPECT

O. CHMYGA

The grounds of origin and termination of mandates of members of Parliaments of Belarus and Poland from the point of view of the legal theory have now debatable character. In work these legal categories in comparative aspect on the basis of an essential community of the considered adjacent states and their legal doctrine in historical, regional and legal contexts are analysed.

Keywords: *Parliament, members of Parliament, member, mandate, grounds of origin and termination, the Sejm, the Senate.*