

Правовой статус депутатов представительных органов Республики Беларусь: вопросы совершенствования

М.А. КРУПЕЙЧЕНКО

В статье рассматриваются некоторые вопросы совершенствования правового статуса депутата представительных органов Республики Беларусь, направленные на укрепление его ответственности перед избирателями, народом. Исходя из анализа современной международной практики, обосновывается необходимость законодательного закрепления обязательного принесения депутатами присяги. Автор предлагает установить право избирателей давать кандидатам в депутаты наказы (поручения), а также употребление в законодательстве словосочетания «народный депутат».

Ключевые слова: депутат представительных органов, правовой статус депутата, присяга депутата, наказы (поручения) избирателей, «народный» депутат.

The article examines some issues of improving the legal status of a deputy of representative bodies of the Republic of Belarus, aimed at strengthening his responsibility to voters and the people. Based on the analysis of modern international practice, the need for legislative consolidation of the obligation for deputies to take the oath is substantiated. The author proposes to establish the right of voters to give candidates for deputies orders (instructions), as well as the use of the phrase «people's deputy» in legislation.

Keywords: deputy of representative bodies, legal status of deputy, oath of deputy, orders (instructions) of voters, «people's» deputy.

Депутат является полномочным и ответственным представителем народа, доверившего ему выражать и защищать в представительных и других государственных органах, организациях свои интересы. На это указывают, в частности, положения законов Республики Беларусь: от 27 марта 1992 г. № 1547-ХІІ «О статусе депутата местного Совета депутатов» (далее – Закон о статусе депутата местного Совета) (ст. 1), от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» (далее – Закон о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики) (ст. 1). Он получает доверие избирателей по своим политическим и личным качествам. Как отмечает С.А. Авакьян, «депутат по большому счету – это как бы «эталон» гражданина общества» [1, с. 31]. Депутат должен быть привержен исконным ценностям и культурным традициям белорусского народа, что вытекает из преамбулы обновленной Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция).

Правовой статус депутата представительных органов и проблемы его совершенствования долгое время в различных странах являются предметом всестороннего анализа с научной и практической сторон.

Обратим внимание на такой аспект правового положения депутата представительных органов Республики Беларусь, как его ответственность перед народом. Как известно, в законодательстве, а именно в части первой и второй ст. 26 Закона о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, в части первой и второй ст. 21 Закона о статусе депутата местного Совета, определено, что депутат Палаты представителей, депутат местного Совета депутатов ответствен перед избирателями и им подотчетен, а также обязан отчитываться перед избирателями о своей деятельности.

Укреплению ответственности депутата перед народом как одной из важнейших задач при реформировании правового статуса депутата представительных органов будет способствовать, на наш взгляд, принятие каждым депутатом присяги, выступающей условием осуществления депутатских полномочий. Присягу в рассматриваемом случае следует расценивать в качестве элемента правового статуса такого представителя народа в обществе и государстве, как депутат Палаты представителей или депутат местного Совета депутатов, а принесение ими присяги – юридического факта.

Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова определяет присягу как официальное и торжественное обещание [2]. Также под присягой могут понимать клятву соблюдать верность, какое-либо обязательство [3].

Стоит отметить, что, например, в России приведение к «присяге на верность службе» широко применялось еще в начале XVIII в., чему послужило принятие Петром I в 1719 г. специального указа «О присяге на верность службы», которым было предписано принесение присяги чиновниками Сената и коллегий, губернаторами, воеводами и другими [4], [5, с. 57]. Присяга, выступая одним из символов, посредством которого, по мнению исследователей, обеспечивается коммуникация, во многом способствует легитимации власти [6, с. 1]. В свою очередь, легитимация политической власти является двусторонним взаимообусловленным процессом, с одной стороны, «самооправдания» и рационального обоснования собственной власти со стороны власть имущих, а с другой – признания этой власти подвластными [7, с. 113]. Представляется, что принесение присяги депутатами Палаты представителей или местного Совета депутатов будет способствовать дополнительному признанию народом законодательной государственной власти в целом и росту доверия к депутатам как представителям народа, в частности.

На конституционном уровне в Республике Беларусь установлено лишь принесение Присяги Президентом, содержание которой отражено в ст. 83 Конституции, где также закреплено, что данная Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии, в том числе, депутатов Палаты представителей. Однако законодательство Беларуси предполагает и иные примеры принесения присяги должностными лицами. Так, для отдельных категорий гражданских служащих вступление в гражданскую должность, осуществление полномочий могут быть обусловлены принесением присяги (п. 1 ст. 39 Закона Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе»). Кодексом Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей от 29 июня 2006 г. № 139-З (в ред. от 17.07.2023 г.) закреплено принесение присяги судьи Конституционного Суда Республики Беларусь (ст. 75) и судьи суда общей юрисдикции (ст. 82), а Законом Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» – присяги прокурорского работника (ст. 50).

При этом в ряде конституций зарубежных государств предусмотрено принесение присяги не только президентом, но и, в частности, депутатами, примером чего являются конституции Болгарии (ч. 2 ст. 76 [8]), Словакии (ст. 75 [9]), Чехии (ч. 1 и 3 ст. 23 [10]) и др. Также исходя из ст. 25 Конституции Чешской Республики мандат депутата или сенатора прекращается, кроме прочего, в случаях отказа от присяги или принесения присяги с оговоркой [10].

Необходимо упомянуть заслуживающую внимание норму ч. 2 ст. 50 Конституции Румынии следующего содержания: «граждане, которым доверено осуществление публичных функций, а также военнослужащие отвечают за честное исполнение возложенных на них обязанностей и в этих целях приносят требуемую законом присягу» [11]. То есть приведенная конституционная норма предусмотрела наличие единой обязанности принесения присяги помимо таких должностных лиц, как президент либо депутаты, всеми гражданами, реализующими публичные функции в государстве, а также военнослужащими. Такой подход, на наш взгляд, способствует более ответственному, добросовестному отношению указанных должностных лиц к осуществлению полномочий, которыми они наделены как представители власти, верному их служению на благо государства и общества.

Важно обратить внимание на пример Российской Федерации, где в 2015 г. несколькими депутатами Государственной Думы вносился проект федерального закона «О присяге граждан, вступающих в государственные должности законодательной и исполнительной ветвей государственной власти в Российской Федерации». Данный законопроект, который был впоследствии отклонен, предусматривал обязанность приносить присягу при вступлении в государственную должность депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также представителей исполнительной ветви государственной власти – Председателя Правительства Российской Федерации, его заместителей, федеральных министров. Отказ гражданина от принесения присяги при вступлении в государственную должность является основанием для отказа в наделении его полномочиями либо досрочного прекращения полномочий [12].

Несмотря на отклонение данного законопроекта, предполагающего, в частности, наличие присяги депутата Государственной Думы Федерального Собрания, в Российской Федерации распространена практика принесения присяги депутатами многих региональных пар-

ламентов: Москвы, Нижегородской, Свердловской, Тюменской и других областей. Более того, по заявлениям последних публичное обещание соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, честно и добросовестно исполнять возложенные обязанности, служить благополучию жителей стало для них не только фиксирующим их статус актом, но и важным событием, которое повышает их внутреннюю ответственность перед избирателями и навсегда остается в памяти как один из ярких моментов их жизни [13, с. 92–93].

Важность и целесообразность принятия присяги, являющейся весьма актуальным и отвечающим современной международной практике институтом, депутатами Палаты представителей и местных Советов депутатов обусловлена, по нашему мнению, приданием с помощью присяги особой значимости осуществляемых ими деятельности, конституционного долга, соблюдению их обязательств, содействию легитимации законодательной ветви государственной власти, что будет способствовать укреплению позитивной ответственности.

Как известно, согласно конституционной доктрине, позитивная конституционная ответственность ориентирует депутата на проявление ответственного отношения к тем задачам, которые он выполняет, а также на обязанность отвечать перед теми, кто вправе спросить с него за действия, поступки. Усилению такой ответственности может служить, на наш взгляд, установление обязательного принесения присяги депутатами.

С учетом вышеизложенного нам представляется важным ч. 1 ст. 6 Закона о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики и ч. 1 ст. 5 Закона о статусе депутата местного Совета дополнить положением об обязательном принесении депутатами присяги, текст которой должен содержать, в частности, упоминание об ответственном исполнении ими конституционного, депутатского долга, обеспечении в обществе гражданского согласия и народного единства.

Так, в ч. 1 ст. 6 Закона о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики целесообразно включить правовую норму: «Депутат Палаты представителей вступает в должность после принесения присяги следующего содержания: «Вступая в должность депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, клянусь верно служить доверившим мне избирателям, народу Республики Беларусь, защищать их интересы законными способами, соблюдать Конституцию Республики Беларусь и ее законы, ответственно и добросовестно исполнять возложенные на меня долг и обязанности, способствовать обеспечению гражданского согласия и народного единства в обществе», а в ч. 1 ст. 5 Закона о статусе депутата местного Совета – «Депутат местного Совета депутатов вступает в должность после принесения присяги следующего содержания: «Вступая в должность депутата местного Совета депутатов, клянусь верно служить доверившим мне гражданам избирательного округа – неотъемлемой части народа Республики Беларусь, защищать их интересы законными способами, соблюдать Конституцию Республики Беларусь и ее законы, ответственно и добросовестно исполнять возложенные на меня долг и обязанности, способствовать обеспечению гражданского согласия и народного единства в обществе».

Далее представляется важным обратить внимание на то, что поскольку существует ответственность депутата перед избирателями и подотчетность им, его законодательная обязанность отчитываться перед избирателями о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы (ч. 1, 2 ст. 26 Закона о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики; ч. 1, 2 ст. 21 Закона о статусе депутата местного Совета) может быть дополнена в целях укрепления отношений представительства интересов избирателей возвращением к практике наказов избирателей, отмененной Верховным Советом Республики Беларусь в 1996 г. (Закон Республики Беларусь от 20 марта 1996 г. № 134-XIII «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Республики Беларусь»). Наказы представляли собой поручения избирателей, принятые при встречах с кандидатом в депутаты и имеющие общественное значение.

В советский период наказы избирателей чаще всего классифицировались по их содержанию на общие (политические) наказы, в частности законодательного характера, и специальные (конкретные) наказы, касающиеся хозяйственных и социально-культурных вопросов, которые осуществлялись преимущественно органами исполнительной власти [14, с. 100].

Наказы избирателей в качестве их поручений, согласованные и принятые избирателями на встречах с кандидатом в депутаты, могут включать предложения по совершенствованию законодательства, касающиеся решения проблем в социальной, экономической, хозяйственной, культурной и иных сферах, а также прочие предложения, входящие в компетенцию депутата. Наказы призваны служить одним из ориентиров депутатских запросов, стимулировать активность депутатов. Необходимость наказов обусловлена сущностью представительства, обязывающего депутата представлять интересы своих избирателей, что вытекает из положений законов, определяющих его статус (ч. 1 ст. 1 Закона о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, ч. 1 ст. 1 Закона о статусе депутата местного Совета и др.). По нашему мнению, указы (поручения) избирателей, адресованные кандидатам в депутаты, станут дополнительной формой участия граждан в управлении делами государства и общества, способствующей, в частности, эффективной реализации гражданами правотворческой инициативы, а также будут свидетельствовать о реализации одного из принципов взаимодействия государственных органов (организаций) и гражданского общества, предусматривающего их взаимную ответственность за достижение целей социального прогресса (ст. 3 Закона Республики Беларусь от 14 февраля 2023 г. № 250-З «Об основах гражданского общества»).

К слову сказать, интересен пример Российской Федерации, в 35 субъектах которой указы избирателей депутатам парламентов имеют правовое закрепление, что подтверждает возрождение института наказов избирателей на региональном уровне в данном государстве [14, с. 99].

Таким образом, целесообразно, на наш взгляд, для усиления представительного начала в отношении депутат – избиратель предусмотреть в Законе о статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики и Законе о статусе депутата местного Совета право избирателей давать кандидатам в депутаты указы (поручения), которые призваны составлять важную часть их предвыборной программы, что обуславливает необходимость закрепления на законодательном уровне ее обязательного наличия у каждого из них.

Как нам представляется, осознанию конституционного депутатского долга перед избирателями, народом в целом будет способствовать и придание депутатам звания (прилагательного) «народный», что соответствует ч. 1 ст. 3 Конституции, согласно которой единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией. Важно отметить, что в положениях Конституции СССР, принятой 7 октября 1977 г., и конституциях союзных республик как раз закреплялось словосочетание «народный депутат», а в Конституции от 15 марта 1994 г. было исключено прилагательное «народный», используемое ранее применительно к депутатам.

С нашей точки зрения, употребление в нормативных правовых актах Республики Беларусь и, в частности, в ее Конституции прилагательного «народный» вместе с существительным «депутат» будет не только означать тесную связь между ними, легитимировать принадлежность власти народу, но и отвечать сущности народовластия, а также основной функции депутата как народного представителя.

Литература

1. Авакьян, С. А. Депутат : статус и деятельность / С. А. Авакьян. – М. : Политиздат, 1991. – 288 с.
2. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеол. выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1998. – 938 с.
3. Ефремова, Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т. Ф. Ефремова. – М. : Русский язык, 2000. – 1088 с.
4. Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи : Собрание 1-е. С 1649 по 12 декабря 1825 г. – СПб. : Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. канцелярии, 1830.
5. Бенда, В. Н. «Присяга на верность...» как одно из средств формирования традиций русской армии и патриотизма в России XVIII века / В. Н. Бенда // Вестник Челябинского гос. ун-та. – 2009. – № 12 (150). – С. 56–62.
6. Швенгельбек, М. Присяга на верность : об изменении политической коммуникации в XIX веке / М. Швенгельбек // Ярославский педагогический вестник. – 2003. – № 3 (36). – С. 1–8.

7. Примова, Э. Н. К вопросу о легитимности власти / Э. Н. Примова // Власть. – 2013. – № 8. – С. 112–116.
8. Конституция Республики Болгария [Электронный ресурс] : 12 июля 1991 г. – Режим доступа : <https://www.parliament.bg/bg/const>. – Дата доступа : 03.06.2024.
9. Конституция Словацкой Республики [Электронный ресурс] : 1 сентября 1992 г. – Режим доступа : <https://legalns.com/download/books/cons/slovakia.pdf>. – Дата доступа : 03.06.2024.
10. Конституция Чешской Республики [Электронный ресурс] : 16 декабря 1992 г. – Режим доступа : https://legalns.com/download/books/cons/czech_republic.pdf. – Дата доступа : 03.06.2024.
11. Конституция Румынии [Электронный ресурс] : 21 ноября 1991 г. – Режим доступа : <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>. – Дата доступа : 03.06.2024.
12. О присяге граждан, вступающих в государственные должности законодательной и исполнительной ветвей государственной власти в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект Федер. закона, № 732134-6 : внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, по сост. на 27.02.2015 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2024.
13. Кабышев, С. В. Легитимность власти и конституционный континуитет / С. В. Кабышев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, № 3 (112). – С. 89–95.
14. Васюткин, Н. Е. Наказ избирателей как форма реализации законодательных идей / Н. Е. Васюткин // Право и государство : теория и практика. – 2023. – № 1 (217). – С. 99–101.

Национальный центр законодательства
и правовой информации Республики Беларусь

Поступила в редакцию 15.08.2024