

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПАЛАТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

И. И. Кудрявцев

*Белорусский государственный университет; г. Минск;
kudraucau.ivan@gmail.com;
науч. рук. – Н. М. Кондратович, канд. юрид. наук., доц.*

Статья посвящена вопросу принятия парламентами специальных правил процедуры на период пандемии COVID-19. Обозначены основные цели внесения в парламентские регламенты изменения на период пандемии. Рассматривается опыт зарубежных парламентов в вопросе создания новых специальных правил процедуры. Проведен анализ новшеств в Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. В результате исследования выявлено несовершенство внесенных в Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь изменений в части противодействия распространению вируса COVID-19.

Ключевые слова: парламентский регламент; специальные правила процедуры; пандемия COVID-19; легислатуры.

Легислатуры по всему миру столкнулись с вызовами пандемии COVID-19, которые препятствует нормальному функционированию парламентов. В экстраординарном режиме парламентские служащие, комитеты и комиссии по практике и процедуре разрабатывали изменения в свои регламенты. Данные меры принимались, во-первых, с целью охраны здоровья депутатов и служащих, а во-вторых, с целью сохранения парламентами своей конституционной роли.

Европейская неправительственная организация Inter Pares: Parliaments in Partnership (Парламенты в партнерстве) аккумулировала данные о принятых парламентами мерах по вопросам процедуры со всего мира [1]. Выделяют несколько типов принимаемых мер: роспуск парламента, частичное приостановление ведения дел, процедурные изменения, социальное дистанцирование и продолжение нормальной процедуры. Подавляющее большинство государств в мире и в Европе привнесли процедурные изменения.

Данная организация не относит Республику Беларусь к тем государствам, которые приняли процедурные изменения для функционирования своего парламента. Организацией обозначено, что Палата представителей приняла меры по социальному дистанцированию с сохранением нормальной процедуры. Фактически была предпринята попытка изменить процедуру, но юридически не обозначалось, что причина этому кризисные явления в общественном здравоохранении. В день открытия

осенней парламентской сессии 2 октября 2020 г. было принято постановление Палаты представителей «Об изменении Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь» [5], привнесшее изменения, которые, как мы полагаем, определенно связаны со сложившейся неблагоприятной эпидемиологической обстановкой.

Регламентные изменения коснулись главы, посвященной порядку и срокам проведения сессий Палаты представителей. Ст. 47 Регламента была дополнена частями следующего содержания [4]:

«Заседания Палаты представителей проводятся в городе Минске. При необходимости по решению Совета Палаты представителей возможно проведение заседаний Палаты представителей в ином месте.

По решению Совета Палаты представителей заседания Палаты представителей могут проводиться с использованием информационно-коммуникационных технологий (системы видеоконференцсвязи и т.п.).»

Данные изменения в действительности затрагивают широкий круг проблем, с которыми встретились legislatures из-за пандемии COVID-19. В первую очередь стоит обратить внимание на срочность принятия изменений. Палата представителей не оперативно вносила изменения по сравнению с остальными европейскими legislatures. Преимущественно вносили изменения в марте и мае 2020 г.

Например, в регламент Бундестага внесли изменения 25 марта [3], а в регламент польского Сейма 26 марта.

Обратим внимание на форму. Постановление Палаты представителей от 2 октября 2020 г. привнесло в Регламент множество новшеств в целом. Но именно «ответ» Палаты представителей на пандемию COVID-19 в виде процедурных изменений в вышеуказанном постановлении не проработан должным образом, подход по сути не системный: одну статью дополнили двумя частями. Правильным образом, с точки зрения нормотворческой техники и системности подхода, поступили парламентарии Бундестага. В регламенте Бундестага присутствует общая ст. 126, позволяющая отступать от обычных правил процедуры, если это поддержало две трети депутатов и не противоречит Основному закону. Бундестаг решил принять временное положение и дополнить ст. 126 статьей «126а», которая и содержит новые правила процедуры, применяемые в период пандемии COVID-19. Новелла носит временный характер. Закон «О нормативных правовых актах» не препятствует Палате представителей поступить подобным образом: постановления Палаты представителей являются нормативным правовым актом, которые могут иметь временный характер. Таким образом, Палата представителей имеет право дополнить Регламент временной статьей или главой, которая бы в пол-

ной мере регулировала необходимые процедуры Палаты представителей в период пандемии COVID-19.

Обратим внимание на правовое содержание. Ввиду неразработанности специальных процедур, дополнения к ст. 47 Регламента вызывают некоторую конституционную обеспокоенность. Основная цель изменений — регламентная легализация проведения виртуальных заседаний Палаты представителей. Однако ст. 20 Конституции, а также ст. 1 Закона «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска» по буквальному толкованию не допускает, чтобы заседания всей Палаты представителей проходили «в ином месте», то есть не в столице Республики. Минск является административно-политическим центром. Внесенные изменения предоставляют право Совету Палаты решать вопрос о проведении виртуальных заседаний Палаты представителей. Полагаем, что организовать подобное заседание без разработки специальных правил процедуры без нарушений уже существующих правил процедуры невозможно. Первая проблема — кворум. Без кворума решения Палаты юридически ничтожны. Выходом из данной ситуации является так называемая гибридная форма заседаний: в зале пленарных заседаний с учетом социальной дистанции обеспечивается минимальный кворум, требуемый Регламентом и Конституцией. То есть две трети (73) депутатов Палаты представителей должны находиться в Овальном зале, а остальные депутаты (37) могут присоединиться к заседанию Палаты с использованием системы видеоконференцсвязи. Иной, специальный кворум Палатой установлен быть не может в силу содержания ч. 4 ст. 103 Конституции.

Но даже при таком подходе возникают вопросы. Будут ли засчитываться депутаты, присоединившиеся к заседанию с помощью видеоконференцсвязи к числу кворума, то есть присутствующих, зарегистрированных и имеющих право прибывать на заседании в качестве депутата? Эта проблема упирается в вопрос толкования конституционной формулы «присутствия». Практика по всему миру складывается так, что присутствие может быть физическим или интеллектуальным. Интересно отметить как в исследовании постоянного комитета по процедуре Палаты общин Канады поднимался вопрос о новом понимании кворума. Специалист в области парламентского права Григорий Тарди высказал мнение, что кворум следует рассматривать как коллективное или виртуальное собрание умов (*meeting of minds*) [2, с. 41]. То есть данный подход не требует физического присутствия депутата в зале пленарных заседаний для зачета его в кворум.

Помимо проблемы обеспечения кворума возникает достаточное количество сложных вопросов (о порядке процедуры электронного голо-

сования, об обеспечении гласности, о недопустимости умаления прав депутатов), которые при проведении виртуальных заседаний всей Палаты представителей обязательно придется решать. Поэтому, внесенные в Регламент Палаты представителей изменения от 2 октября 2020 г. в части ответа на угрозу распространения инфекции несколько опрометчивы и недоработаны должным образом. Из доступных и открытых источников известно, что несмотря на возможность проведения виртуальных заседаний всей Палаты представителей таковые не проводились вовсе.

Библиографические ссылки:

1. Inter Pares Parliamentary Data Tracker. Parliamentary responses during the COVID-19 Pandemic – Data Tracker [Electronic resource]. – 2021. – Mode of access: <https://www.inter-pares.eu/inter-pares-parliamentary-data-tracker>– Date of access: 22.05.2021.
2. Parliamentary Duties and the COVID-19 Pandemic. Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs [Electronic resource].– 2021.–Mode of access: <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/431/PROC/Reports/RP10754813/procrp05/procrp05-e.pdf>– Date of access: 22.05.2021.
3. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee. As at: April 2020 [Electronic resource] – 2021.– Mode of access: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>– Date of access: 22.05.2021.
4. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания: Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь 18.12.2015, № 707-П5/VIII [Электронный ресурс]. – 2020.– Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=h21500707>– Дата доступа: 22.05.2021.
5. Об изменении Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь 2 октября 2020 г., № 145-П7/IV [Электронный ресурс]. – 2021.– Режим доступа: <https://etalonline.by/document/?regnum=H22000145>– Дата доступа: 22.05.2021.