

Боголейко Алина Михайловна
старший преподаватель кафедры конституционного права
Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук (г. Минск)

РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В статье 1 Конституции Республика Беларусь провозгласила себя правовым демократическим государством. Обязательным атрибутом правового государства выступает ответственность субъектов правоотношений за нарушение общеобязательных правил поведения, предусмотренных нормами права. Правовое регулирование ответственности как самостоятельного института предполагает нормативное закрепление оснований наступления ответственности (включая все элементы состава правонарушения), субъектов, подлежащих ответственности, систему возможных к применению мер государственного принуждения. Немаловажным является и установление принципов привлечения к ответственности, которыми следует руководствоваться при решении вопросов о применении соответствующей меры к виновному субъекту. Нормы права должны также закреплять порядок привлечения к ответственности, назначения мер наказания, процедуру исполнения решений о применении мер и основания освобождения от ответственности. В связи с этим представляется неправомерным и нарушающим принцип законности утверждение о том, что процессуальные нормы могут быть установлены не только законодателем, но и «выработаны практикой в виде процессуальных правовых обычаев».

Несомненно, практика требует совершенствования законодательства, устанавливающего механизмы юридической ответственности в системе конституционных правоотношений, но прежде, потребности законодателя и правоприменителя призвана удовлетворить теория.

В настоящее время существование конституционно-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответвен-

ности можно считать фактически признанным в отечественной и российской правовой литературе. Однако исследование аспектов конституционно-правовой ответственности в науке нельзя признать полным и достаточным; среди ученых нет единства в понимании не только ее природы и сущности, соотношения с политической ответственностью и иными видами юридической ответственности, в определении ее оснований и субъектов, даже в дефиниции ответственности по конституционному праву – публично-правовая, политико-правовая (политико-юридическая), государственная, государственно-правовая, конституционно-правовая, конституционная, уставная.

Термин «конституционно-правовая ответственность» не означает, что речь идет о любом виде юридической ответственности, наступающей за нарушение Конституции или иных норм конституционного права, либо об ответственности, упомянутой в Конституции. Поскольку конституционные нормы обеспечены, в том числе, отраслевыми мерами ответственности, их нарушение может повлечь для субъекта административную, уголовную, дисциплинарную ответственность. В то же время в Конституции могут закрепляться и другие виды ответственности, кроме конституционно-правовой.

Известно, что нормами Конституции регулируются наиболее фундаментальные общественные отношения, следовательно, охраняются те важнейшие отношения, которые призваны гарантировать стабильность конституционного строя, законность и правопорядок, преемственность власти и основные устои демократии. Так, в Конституции Республики Беларусь устанавливается ответственность высших органов государственной власти и должностных лиц – смещение Президента с должности в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления (статья 88), роспуск палат Парламента в случае систематического или грубого нарушения Конституции (статья 94); предусматривается возможность роспуска местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения законодательства (статья 123).

Являясь ядром правовой системы, Конституция не может быть единственным источником конституционно-правовой ответственности, так как она призвана регламентировать лишь основы такой ответственности, которые подлежат дальнейшей конкретизации в законодательстве. Например, Конституция закрепляет, что приобретение и утрата гражданства Республики Беларусь осуществляется в соответствии с законом (статья 10). В соответствии с Законом «О гражданстве Республики Беларусь» решение о приобретении или прекращении гражданства Республики Беларусь отменяется, если оно было принято на основании представленных заведомо ложных сведений или подложных документов (статья 21). Конституция также упоминает об ответственности политических партий и иных общественных объединений за осуществление деятельности, направленной на насильственное изменение конституционного строя, ведение пропаганды войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды (статья 5); религиозных объединений, деятельность которых направлена против суверенитета Республики Беларусь, ее конституционного строя и гражданского согласия либо сопряжена с нарушением прав и свобод граждан, препятствует исполнению гражданами из государственных, общественных, семейных обязанностей или наносит вред их здоровью и нравственности (статья 16). Меры конституционно-правовой ответственности указанных субъектов и порядок их применения установлены соответствующими законами: основания и процедура ликвидации политических партий предусмотрены статьей 32 Закона «О политических партиях» и так далее.

В Конституции Республики Беларусь также содержатся отсылочные нормы в части конституционно-правовой ответственности депутатов и членов Совета Республики (статья 72) и судей (статья 111): отзыв депутата и члена Совета Республики осуществляется в случае неоправдания доверия, выразившегося в невыполнении предусмотренных законом обязанностей, нарушении Конституции, законов, актов Президента, совершении дискредитирующих действий (статьи 129, 142 Избирательного кодекса), основания для освобождения от

должности судей предусмотрены статьей 124 Кодекса о судоустройстве и статусе судей.

Кроме того, конституционно-правовая ответственность может наступать не только за нарушение Конституции, но и иных законов. Например, дополнительно закрепляются основания для ликвидации политических партий, профессиональных союзов, иных организаций в случае, если ими не был обеспечен надлежащий порядок организации и (или) проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации и пикетирования, что повлекло причинение ущерба в крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан, организаций либо государственным или общественным интересам (статья 15 Закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь»). Иностранному гражданину может быть запрещен въезд в Республику Беларусь на срок от одного года до десяти лет в случае, если в отношении него было принято решение о высылке в интересах национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц (статьи 65, 70 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»).

Приведенные примеры не являются исчерпывающими, однако норм законодательства, устанавливающих данный вид ответственности, не так уж много. Основное регулирование конституционно-правовой ответственности содержится в Конституции, некоторых законах, в том числе кодифицированных, в меньшей степени – в декретах и указах Президента, регламентах палат Национального собрания, решениях Конституционного Суда и некоторых других.

Вместе с тем, белорусское законодательство о конституционно-правовой ответственности является несовершенным и нуждается в корректировке. Существующие нормы не в полной мере закрепляют основания и порядок привлечения к конституционно-правовой ответственности, что способствует замещению правовых норм административно-волевым усмотрением при решении вопроса об ответствен-

ности должностных лиц и негативным образом отражается на состоянии конституционной законности в государстве.

Формальным доказательством наличия или отсутствия конституционно-правовой ответственности является факт нормативного закрепления основных ее составляющих: оснований наступления, субъектов и мер ответственности, а также процедуры их применения. Часто реализация конституционно-правовой ответственности осуществляется при неполном наборе элементов состава правонарушения. Так, мерой, закрепленной в статье 106 Конституции и в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» (статья 10) является отставка Правительства. Субъект очевиден, а объективная сторона данного деликта не определена в законодательстве, так как основания для применения мер конституционно-правовой ответственности к Совету Министров законодателем не предусмотрены.

Следует отметить, что отсутствие единообразного определения деяния, составляющего объективную сторону конституционного правонарушения, однозначного указания иных элементов объективной стороны, наряду с пробелами в закреплении отдельных процессуальных аспектов привлечения к конституционно-правовой ответственности является наиболее существенными недостатками правового регулирования конституционно-правовой ответственности в Республике Беларусь.

Первоочередную важность для развития института конституционно-правовой ответственности имеет определение нарушения Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, являющихся источниками конституционного права, в качестве основания ответственности в отношении всех субъектов без исключения. Данный вопрос особенно актуален для государственных органов и их должностных лиц. Кроме того, необходимо установить единообразный подход к закреплению оснований ответственности с учетом универсальной формулировки определения объективной стороны конституционного правонарушения: «неисполнение, ненадлежащее исполнение или нарушение Конституции либо актов конституционного законодательст-

ва». В конкретизации нуждаются и отдельные основания конституционно-правовой ответственности (совершение дискредитирующих действий, нарушение этических норм), поскольку отсутствие разъяснений, предполагающих однозначное толкование, вызывает сомнения в правомерном и обоснованном применении к виновному субъекту мер ответственности.

Принимая во внимание специфику конституционных правонарушений, целесообразно закрепить такие самостоятельные основания ответственности, как нарушение всеми деликтоспособными субъектами Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, неисполнение заключений и решений Конституционного Суда, нарушение прав и свобод человека и гражданина, а в отношении должностных лиц и государственных служащих – совершение преступления и вступление в силу обвинительного приговора суда, нарушение присяги и требований о несовместимости в целях обеспечения равенства правовых статусов лиц, занимающих государственные должности.

До недавнего времени в законодательстве не предусматривался порядок определения критериев «систематичности». С принятием в 2008 году Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» в отношении палат Парламента и местных Советов этот вопрос регламентирован: под систематичностью стало пониматься нарушение ими Конституции или актов законодательства более двух раз (статьи 5, 34). Однако проблема сохранилась в отношении систематического неисполнения своих обязанностей членом избирательной комиссии, систематического нарушения требований законодательства органом территориального общественного самоуправления или его членом. Полагаем, что в данном случае допустимо применение норм упомянутого Закона, но целесообразно закрепить порядок определения этого элемента объективной стороны и по аналогии с имеющимися нормами в отношении палат Парламента и местных Советов установить, что систематическим является нарушение, совершенное более двух раз.

При этом недостатком действующего законодательства остается также то, что абсолютным большинством правовых норм не преду-

смачивается период времени, в течение которого должно быть допущено повторное или систематическое нарушение, чтобы оно могло быть признано конституционным деликтом. Для определения этого периода профессор Г.А. Василевич предлагает установить такой срок в один год. В некоторых случаях в качестве такого срока можно установить весь период осуществления полномочий (с момента избрания или назначения на должность, образования государственного органа или негосударственной организации, на время работы представительного органа текущего созыва, период пребывания в определенном статусе и так далее).

Несмотря на значительное количество источников конституционно-правовой ответственности, нормы о такой ответственности должны закрепляться бóльшим количеством актов, поскольку ответственность должна выступать обязательным элементом статуса государственного органа, должностного лица, любого иного деликтоспособного субъекта конституционных правоотношений. Нормы об ответственности, в том числе указание на ответственность как один из принципов деятельности субъекта, целесообразно включить во все законы, регулирующие правовой статус государственных органов, органов местного самоуправления, депутатов, судей, иных государственных служащих, политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, граждан, иностранных граждан и т.д. Следует подчеркнуть, что из всех законов Республики Беларусь, регулирующих статус государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, иных субъектов конституционных правоотношений, только в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» содержится прямое указание на ответственность как принцип в деятельности органов местного управления и самоуправления (статья 3). В некоторых законах этот принцип упоминается косвенно (статья 6 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь», статья 4 Закона «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах», статьи 2, 16 Закона «О Президенте Республики Беларусь», статья 6 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», статья 12 Закона «О

статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь»).

В перспективе целесообразно принятие специального Закона «О конституционно-правовой ответственности», объединяющего пока рассредоточенные по иным нормативным правовым актам нормы об ответственности в конституционном праве, концентрирующего не только основания (в том числе детальное описание всех элементов состава правонарушения), но и принципы ответственности, круг субъектов, возможные меры ответственности, полномочия инстанции ответственности, производство по делу о привлечении к ответственности, иммунитеты субъекта и его право на обжалование принятого решения, обстоятельства, смягчающие или исключающие ответственность и др. Таким образом, предмет правового регулирования данного Закона должен охватывать совокупность субъектов конституционно-правовой ответственности, всю систему ее оснований и мер.

Важно отметить, что процесс создания системы актов законодательства о конституционно-правовой ответственности длителен и вероятнее всего должен состоять из нескольких последовательных этапов. В настоящий момент, когда отсутствует единый закон об ответственности, когда в Республике Беларусь не сложилась практика привлечения к конституционно-правовой ответственности высших органов государства и должностных лиц, преждевременно говорить о каких-либо кодифицированных актах, как о вышеупомянутом законе, так и об иных законах, предлагающих какую-либо степень обобщения. Лишь на заключительном этапе формирования системы законодательства о конституционно-правовой ответственности целесообразно ставить вопрос о принятии такого закона. Однако для разрешения сегодняшних проблем конституционно-правовой ответственности и до принятия Закона «О конституционно-правовой ответственности» необходимо устранение пробелов в действующих законах и разработка иных единичных законов в качестве промежуточного этапа решения проблемы правового регулирования конституционно-правовой ответственности.