

УДК 342.4(476)

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ДЕФЕКТНОЕ И НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО

П.В. СОЛОВЬЁВ

(Полоцкий государственный университет)

Исследуется вопрос юридической ответственности за дефектное и ненадлежащее нормотворчество в контексте принципов нормотворческой деятельности. Показано место института юридической ответственности за дефектное и ненадлежащее нормотворчество в уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности. Основная часть исследования посвящена проблеме конституционно-правовой ответственности нормотворческих органов за дефектное и ненадлежащее нормотворчество, в том числе и за совершение «правотворческих ошибок». Делается вывод о необходимости построения на базе конституционно-правовой ответственности целостного института юридической ответственности за дефектное и ненадлежащее нормотворчество.

Ключевые слова: *нормотворчество, нормотворческая деятельность, принципы нормотворчества, правотворческие ошибки, дефектное нормотворчество, ненадлежащее нормотворчество, юридическая ответственность, ответственность нормотворческих органов.*

Введение. Настоящее исследование юридической ответственности за дефектное и ненадлежащее нормотворчество проведено в контексте принципов нормотворческой деятельности. Принципы нормотворческой деятельности – это руководящие положения (требования), определяющие организационные начала нормотворческой деятельности и базовое содержание нормативных правовых актов. Нарушение нормотворческими органами принципов нормотворческой деятельности с высокой долей вероятности влечёт появление некачественных нормативных правовых актов, нарушение конституционных прав граждан и иных субъектов правоотношений. В этой связи исследование юридической ответственности за нарушение принципов нормотворческой деятельности видится первоочередной задачей в разработке вопроса об ответственности нормотворческих органов.

В доктрине права юридическую ответственность обычно понимают как меру государственного принуждения за совершенное правонарушение, связанную с претерпеванием виновным лицом лишения личного или имущественного характера или как обязанность субъекта права претерпевать неблагоприятные для себя последствия совершенного правонарушения [1, с. 154]. Традиционно юридическая наука выделяет четыре вида юридической ответственности: уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую. В настоящее время в данную четвёрку также включается конституционно-правовая ответственность.

Уголовному, административному (административно-деликтному), трудовому, гражданскому праву как наукам, изучающим соответствующие виды юридической ответственности, институт ответственности нормотворческих органов незнаком. Однако отдельные составы правонарушений в сфере нормотворчества могут быть соотнесены с противоправными деяниями государственных органов и их должностных лиц, о чем будет сказано ниже.

В свою очередь, для теории права и конституционной доктрины данный вопрос не является новым. В каждой из двух наук есть своё научное направление по исследованию юридической ответственности за ненадлежащее и дефектное нормотворчество, где отстаивается тезис о нормативно-правовом развитии института юридической ответственности нормотворческих органов [2, с. 19; 3, с. 65]. Однако до сих пор этот вопрос остаётся достаточно проблемным и неоднозначным.

Теоретики права рассматривают ответственность за дефектное и ненадлежащее нормотворчество, как правило, в рамках вопроса о правотворческих ошибках. Это работы В.М. Баранова, Н.Н. Вопленко, Т.В. Кашаниной, В.М. Сырых и других. Здесь пристальное внимание уделяется понятию, признакам, видам ошибок в правотворческой деятельности, главным образом исследуется технико-юридическая сторона правотворческих ошибок. Единого мнения в теории права о правотворческой ошибке как основании юридической ответственности нет. Одни учёные говорят о том, что совершение правотворческой ошибки должно повлечь применение мер юридической ответственности, даже если ошибка есть результат добросовестного заблуждения [4, с. 20]. Другие учёные настаивают на том, что ошибка не совершается, а допускается, т.е. является невиновным деянием, а значит и основанием для юридической ответственности быть не может; третьи видят в правотворческой ошибке неосторожную форму вины и признают её правотворческим правонарушением с дальнейшим применением мер юридической ответственности [5, с. 677].

Однако все теоретики права сходятся в одном: «просчёты и упущения со стороны законодателя могут порождать глубокие социальные последствия с длительным негативным воздействием» [6, с. 256], поэтому ответственность власти за результаты нормотворчества приобретает особый характер.

В конституционном праве ответственность нормотворческих органов традиционно рассматривается в рамках института конституционно-правовой ответственности. В Республике Беларусь комплексные исследования данного вопроса представлены в работах А.М. Боголейко, Г.А. Василевича, отдельные аспекты конституционно-правовой ответственности раскрыты Т.С. Масловской, А.Н. Пугачевым и другими. В российской юридической науке данный вопрос анализируется в трудах С.А. Авакьяна, Н.В. Витрука, В.А. Виноградова, Г.А. Гаджиева, Н.М. Колосовой, А.А. Кондрашева, О.Е. Кутафина, Ж.И. Овсепян, Д.Т. Шона и других ученых.

Анализ работ указанных авторов позволяет заключить, что в конституционном праве юридическая ответственность нормотворческих органов за результаты своей деятельности в большей части рассматривается с позиций конституционно-правовой ответственности за принятие неконституционного правового акта. Конституционная доктрина, главным образом, раскрывает вопрос оснований, субъектов, мер конституционно-правовой ответственности нормотворческих органов. Данные достижения конституционной науки будут положены в основу наших изысканий.

Основная часть. Исследование юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества начнём с анализа имеющейся в Республике Беларусь нормативно-правовой базы по вопросу юридической ответственности за дефектное и ненадлежащее нормотворчество.

Специальных составов преступлений за нарушение принципов нормотворчества в наиболее строгом виде юридической ответственности – в уголовной ответственности – нет. Некоторое исключение в этом плане составляют статья 191 и статья 192 Уголовного кодекса Республики Беларусь (далее – УК), которые предусматривают уголовную ответственность за воспрепятствование осуществлению права на участие в референдуме либо реализации права законодательной инициативы граждан, а также за иные нарушения законодательства по этим вопросам (например, подлог документов при подготовке и проведении мероприятий, направленных на реализацию права законодательной инициативы граждан). Данные составы можно считать элементом правовой охраны принципов конституционности и демократизма.

Обратим внимание, что статья 192 УК не охватывает деяния по подлогу документов, искажения результатов по публичному обсуждению проектов нормативных правовых актов и нормотворческих инициатив граждан в отношении всех видов нормативных правовых актов. Как представляется, нарушение конституционного права на непосредственное участие в управлении делами государства и общества через обсуждение проектов нормативных правовых актов и нормотворческих инициатив граждан также должно быть включено в уголовно-наказуемые деяния, предусмотренные статьей 192 УК наравне с другими нарушениями, посягающими на принцип демократизма.

В рамках имеющихся общих составов преступлений существенные нарушения принципа конституционности также могут быть квалифицированы, как злоупотребление властью или служебными полномочиями (ст. 424 УК), бездействие должностного лица (ст. 425 УК), превышение власти или служебных полномочий (ст. 426 УК), служебная халатность (ст. 428 УК) и др. Например, издание нормотворческим должностным лицом нормативного правового акта, явно выходящего за пределы его полномочий, повлекшее причинение существенного вреда конституционным правам и законным интересам граждан, может быть основанием для привлечения к уголовной ответственности по статье 426 УК (превышение власти или служебных полномочий).

Уголовную ответственность за нарушение принципа конституционности также можно вывести из статьи 423 УК, которая предусматривает наказание за неисполнение приговора, решения или иного судебного акта. Формальный анализ статьи 423 УК и статей 74 и 88 Закона «О конституционном судопроизводстве» позволяет говорить о том, что неисполнение заключений и решений Конституционного Суда Республики Беларусь является основанием для привлечения к уголовной ответственности. Применительно к нормотворческим органам, подобная ситуация возможна, например, в случае неисполнения уполномоченным должностным лицом нормотворческого органа решения Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности.

Административно-деликтное законодательство, аналогично уголовному, охраняет общественные отношения в сфере проведения референдума и реализации права законодательной инициативы граждан: статья 9.10 (нарушение законодательства о референдуме и о реализации права законодательной инициативы граждан; статья 9.11 (умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к референдуму); статья 9.12 (нарушение установленного законом порядка подсчёта голосов) Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП). Некоторые общие составы КоАП также могут быть связаны с ответственностью за нарушение принципов нормотворчества. Так, ненадлежащее рассмотрение обращений граждан и юридических лиц по вопросам совершенствования законодательства, направленное в нормотворческий орган, т.е. нарушение нормотворческого принципа

демократизма, может образовывать состав правонарушения, предусмотренный статьей 9.13 КоАП (нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц).

Дисциплинарная ответственность за нарушение принципов нормотворчества может наступать в случае квалификации такого деяния в качестве неисполнения или ненадлежащего исполнения работником нормотворческого органа своих трудовых обязанностей (ст. 198–204 Трудового кодекса Республики Беларусь). Например, ненадлежащая подготовка работником нормотворческого органа анализа имеющихся научных исследований, актов законодательства иностранных государств, публикаций в СМИ, обращений граждан и юридических лиц, относящихся к предмету разрабатываемого проекта (нарушение принципа научности) может влечь замечание, выговор или увольнение.

Гражданско-правовую ответственность за нарушение принципов нормотворчества следует связывать со статьей 938 Гражданского кодекса Республики Беларусь, которая устанавливает ответственность за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего законодательству акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления. Как представляется, применение данной нормы может быть реакцией на нарушение принципа законности, например, в случае принятия местным органом управления нормативного правового акта, несоответствующего законодательному акту, применение которого повлекло для хозяйствующего субъекта причинение убытков.

Рассмотрев нормативно-правовую базу по вопросу юридической ответственности за дефектное и ненадлежащее нормотворчество, следует констатировать относительную неразвитость данного института в уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности.

На данный момент ответственность нормотворческих органов предметно изучается только в рамках конституционно-правовой ответственности. Имеется соответствующее нормативно-правовое регулирование. Дальнейшее исследование ответственности нормотворческих органов в преломлении на принципы нормотворчества построим на раскрытии ключевых элементов конституционно-правовой ответственности: 1) понятие ответственности, 2) основания для привлечения к ответственности, 3) меры ответственности, 4) процессуальные вопросы привлечения к ответственности.

1. Конституционно-правовая ответственность – «вид юридической ответственности, влекущий в соответствии с Конституцией и иными источниками конституционного права неблагоприятные последствия для виновных субъектов вследствие совершения ими конституционного правонарушения» [7, с. 8]. Следует отметить, что данный вид ответственности в юридической литературе также может именоваться как «конституционная», «государственно-правовая», «публично-правовая» ответственность [8]. Основная цель конституционно-правовой ответственности состоит в повышении качества работы государственных органов и их должностных лиц, предотвращении и пресечении ненадлежащего поведения с их стороны. Учитывая то обстоятельство, что большая часть полномочий государственных органов и их должностных лиц реализуется через нормотворческую деятельность, то конституционно-правовая ответственность фактически является и инструментом правовой охраны принципов нормотворчества, элементом правового обеспечения качественного нормотворчества.

2. Базовым положением любого вида юридической ответственности являются основания ответственности, т.е. те элементы, при наличии которых она наступает. В теории юридической ответственности принято говорить о правовом, фактическом, процессуальном основаниях юридической ответственности.

Правовым основанием для привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества является нормативно-правовое закрепление принципа, состава правонарушения и санкции за его нарушение. Законодательное фиксирование нормотворческих принципов в Республике Беларусь реализовано в Конституции Республики Беларусь и Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» (далее – Закон «О нормативных правовых актах»).

В свою очередь, правовое закрепление составов правонарушений и санкций за несоблюдение принципов нормотворчества системностью и комплексностью не отличается, нормы конституционно-правовой ответственности «рассеяны» по разным нормативным актам. Правовой статус нормотворческих органов часто законодательно не укомплектован нормами о конституционно-правовой ответственности.

Примером правового основания для привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества является часть 1 статьи 137 Конституции Республики Беларусь (абз. 2 п. 1 ст. 6 Закона «О нормативных правовых актах»), которая закрепляет принцип конституционности, и часть 2 статьи 94 Конституции Республики Беларусь, согласно которой грубое нарушение палатами Парламента Конституции может влечь досрочное прекращение их полномочий. Таким грубым нарушением может быть несоблюдение принципа конституционности путём принятия неконституционного закона, повлекшего причинение существенного вреда конституционным ценностям.

Фактическим основанием для привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества служит конституционно-правовой деликт. Конституционно-правовой

деликт (или конституционное правонарушение) – это «противоправное, виновное деяние субъекта конституционных правонарушений, не отвечающее требованиям конституционно-правовых норм, за нарушение которых законодательством предусмотрено применение мер конституционно-правовой ответственности» [7, с. 68]. Применительно к принципам нормотворчества понятие конституционно-правового деликта может быть уточнено следующим образом: виновное деяние (действие или бездействие) нормотворческого органа, совершенное в сфере нормотворческой деятельности, противоречащее законодательно закреплённым принципам нормотворчества и влекущее применение мер конституционно-правовой ответственности, установленных законодательством.

Исследование конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества построим на анализе обязательных элементов состава правонарушения – объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом состава конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества являются общественные отношения в сфере нормотворческой деятельности, охраняемые нормами конституционного права. Конституционность, законность, демократизм, гуманизм, социальная справедливость, гласность и другие принципы нормотворчества фактически выступают общим названием тех общественных отношений, которые охраняются Конституцией и могут стать объектом конституционного правонарушения.

Объективная сторона конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества представляет собой внешнее проявление такого деликта. Элементами объективной стороны являются деяние, вредные последствия и причинно-следственная связь между ними.

Деяние может быть представлено как в форме действия, так и бездействия. Примером действий, т.е. активной формы деяния, является: принятие нормативного правового акта, несоответствующего Конституции (нарушение принципа конституционности); официальное толкование нормативного правового акта в пользу интересов государства с ущемлением права гражданина на человеческое достоинство (нарушение принципа гуманизма); внесение значительного числа изменений в нормативный правовой акт за короткий промежуток времени по причине некачественной подготовки проектов акта (нарушение принципа стабильности) и др.

В свою очередь, под бездействием нормотворческого органа следует понимать неисполнение таким органом своей обязанности в сфере нормотворческой деятельности. Это может быть обязанность принять, изменить или отменить нормативный правовой акт, когда это необходимо для обеспечения конституционных интересов личности, общества, государства и определено в решении Конституционного Суда об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключения в них коллизий и правовой неопределённости (нарушение принципа конституционности, системности, комплексности). Противоправным бездействием нормотворческого органа также можно считать уклонение от определённых обязанностей в нормотворческом процессе – непроведение публичных обсуждений (нарушение принципа демократизма), неинформирование граждан о разрабатываемых нормативных правовых актах (нарушение принципа гласности), непроведение экспертиз нормативных правовых актов (нарушение принципа научности).

Наличие противоправного деяния само по себе может послужить основанием для наступления конституционно-правовой ответственности в сфере нормотворчества, например, в соответствии с частью 1 статьи 123 Конституции Республики Беларусь, систематическое нарушение местным Советом депутатов требований законодательства, например, путём принятия более двух раз решений, несоответствующих законодательным актам (нарушение принципа конституционности), может быть основанием для роспуска такого Совета депутатов. Наличие вредных последствий будет являться обязательным только в случае, если это определено нормативным актом, закрепляющим состав конституционного деликта. Применительно к нормотворчеству такими последствиями может быть существенное нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, значительные негативные социальные последствия, урон интересам государства и подрыв национальной безопасности, причинение ущерба в крупном размере.

Последствия всегда должны находиться в причинно-следственной связи с нормотворческой деятельностью виновного субъекта, т.е. именно факт принятия и исполнения нормативного правового акта должен быть причиной наступления негативных последствий. Вменяемые субъекту правонарушения последствия не могут быть результатом умышленного искажения правоприменителем смысла нормативного правового акта в процессе его реализации.

Субъектами конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества, в первую очередь, являются нормотворческие органы или нормотворческое должностное лицо, т.е. государственные органы или должностные лица, уполномоченные законодательством на принятие (издание) нормативных правовых актов. Такие субъекты могут быть как коллективные (например, парламент), так и индивидуальные (например, президент).

По нашему мнению, субъектом конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества могут быть не только нормотворческие органы, но и другие субъекты нормотворческой деятельности, которые обладают полномочиями в сфере планирования, реализации нормотворческой ини-

циативы, подготовки, проведения экспертиз, принятия (издания), официального опубликования, изменения, официального толкования, приостановления, возобновления, продления и прекращения действия нормативных правовых актов.

Речь идёт о конституционно-правовой ответственности государственных учреждений, которые не являются нормотворческими органами, но которым делегирован ряд полномочий нормотворческих органов. Например, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (далее – НЦЗПИ) – в части подготовки нормативных правовых актов и проведения обязательной юридической экспертизы; Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь (далее – НПЦ) – в части проведения криминологической экспертизы; Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (НЦПИ) – в части осуществления официального опубликования нормативных правовых актов.

Представляется, что указанные выше государственные учреждения и их должностные лица также могут быть субъектами конституционно-правовой ответственности. На сегодняшний день соответствующие нормативные правовые акты [9–11], определяющие правовой статус таких государственных учреждений, норм об их конституционно-правовой ответственности не содержат. Возможно лишь применение общих норм о государственной службе по отношению к должностным лицам этих государственных учреждений. Так, ненадлежащее проведение обязательной юридической или криминологической экспертизы (т.е. нарушение принципа конституционности, законности, научности), квалифицированное как грубое нарушение должностных обязанностей может стать основанием для прекращения государственной службы для виновного должностного лица (пп.1.9 п. 1 ст. 40 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 года «О государственной службе в Республике Беларусь»).

По нашему мнению, нормативные правовые акты, определяющие правовой статус исследуемых государственных учреждений, должны быть дополнены нормами о конституционно-правовой ответственности этих государственных учреждений и их должностных лиц в части нарушения принципов нормотворчества. Для НЦЗПИ и НПЦ это могут быть составы за нарушение принципов конституционности, законности, научности при выдаче заключений обязательной юридической экспертизы и криминологической экспертизы соответственно; для НЦПИ – состав за нарушение принципа гласности при ненадлежащем осуществлении официального опубликования правовых актов. Санкция может быть представлена в форме досрочного прекращения государственной службы руководителя и ответственных должностных лиц.

В определённой части субъектами конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества также можно считать физических лиц. Подобный тезис подтверждает статья 10 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 года «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», которая регулирует вопрос отказа в регистрации инициативной группы и проекта закона при реализации права законодательной инициативы. Здесь нарушение принципа конституционности в форме несоответствия проекта Конституции и требованиям Закона «О нормативных правовых актах» повлечёт для физического лица отказ в регистрации инициативной группы и проекта закона.

Субъективная сторона конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества представлена виной. Понимание вины в конституционно-правовой ответственности – один из самых дискуссионных вопросов. Одни учёные говорят о возможности наступления конституционно-правовой ответственности без вины; другие допускают объективное вменение только в особых случаях; третьи трансформируют вину конституционно-правовой ответственности в политическую и предлагают рассматривать вину через социально-политические критерии (ошибочные политические убеждения, интересы дела, неверный стиль руководства и т.п.); четвертые представляют вину в форме её классических психологических форм – умысел и неосторожность [12, с. 441; 13, с. 106; 14, с. 38; 15]; существуют и другие точки зрения.

Для целей нашего исследования в качестве базового понимания вины в конституционном правонарушении выберем позицию А.М. Боголейко и Г.А. Василевича, которые определяют вину как «возможность выбора субъектом конституционно-правовой ответственности правомерного поведения при отсутствии обстоятельств, препятствующих этому» [7, с. 82]. Выбор данного подхода в качестве рабочего понятия обусловлен тем, что он исключает проблему объективного вменения, не подменяет конституционно-правовую ответственность политической, а также не требует квалификации вины в форме умысла или неосторожности, что не всегда возможно в специфике конституционно-правовой ответственности и особенно проблематично при установлении вины коллективных нормотворческих органов.

Так, вина в конституционном правонарушении, выразившемся в принятии неконституционного нормативного правового акта (т.е. нарушение принципа конституционности), будет заключаться в выборе противоправной модели поведения (принятие неконституционного акта), в то время как нормотворческий орган мог воздержаться от принятия неконституционного акта или принять акт, соответствующий принципу конституционности; подобное понимание вины позволяет квалифицировать как конституционное правонарушение и деяния коллективных органов, которые не соответствуют правомерной модели поведения.

Исследуя субъективную сторону конституционного правонарушения в сфере принципов нормотворчества, следует обратить внимание на тот факт, что нарушение принципов нормотворчества часто именуют правотворческой ошибкой, о чём мы писали выше. В этой связи необходимо определить место правотворческой ошибки в исследуемом нами вопросе. Это необходимо по следующей причине: под словом «ошибка», как правило, понимают непреднамеренное отклонение от правильной модели, добросовестное заблуждение в верности своих действий, неверное поведение в силу забывчивости, значит, следует исключить возможность объективного вменения в случае квалификации правотворческой ошибки в качестве основания конституционно-правовой ответственности.

Если отходить от узкого понимания правотворческой ошибки как технико-юридического дефекта нормативного акта [16, с. 205], то под правотворческой ошибкой следует понимать «признание какой-либо правовой нормы или нормативного акта в качестве ошибочных по мотивам их социальной и юридической вредности» [4, с. 20]. Не включаясь в научный спор о правотворческой ошибке как основании юридической ответственности и месте вины в этом вопросе, исследуем эту проблему через выделение в нормативном правовом акте двух его качеств: социальное качество и юридическое качество акта [17, с. 81].

С учётом этих двух качественных характеристик нормативного правового акта правотворческие ошибки принято делить на социальные и юридические. Первый вид ошибок (социальные) предполагает дефект нормативного правового акта с точки зрения правильного выбора предмета и метода правового регулирования, достигнутого социального эффекта, который планировался при принятии акта. Например, правотворческой ошибкой социального характера при регулировании экономических отношений будет установление в налоговом законодательстве крайне широкого круга льгот для субъектов малого предпринимательства, которое, в конечном счёте, снизит поступления в республиканский бюджет, но не повлечёт роста деловой активности, повышения благосостояния граждан.

Юридические ошибки, в свою очередь, заключаются в выборе неверной формы нормативного правового акта, в принятии нормативного правового акта, не соответствующего Конституции или актам большей юридической силы по отношению к принимаемому, в пробельности нормативного правового акта, в нарушении правил нормотворческой техники. В группу правотворческих ошибок юридического характера также входят процедурные ошибки, т.е. принятие нормативного правового акта с нарушением установленных нормотворческих процедур.

Как представляется, правотворческие ошибки социального характера не могут быть основанием для привлечения нормотворческого органа к конституционно-правовой ответственности. Такие ошибки, например, могут быть следствием сложности регулируемых отношений и непрогнозируемости последствий принятия того или иного нормативного правового акта или следствием неудачного стиля руководства, отличающегося недалёковидностью решений. Конституционно-правовая ответственность здесь исключается в силу отсутствия вины и противоправности в таких деяниях. Однако правотворческие ошибки социального характера являются и должны быть основанием для применения политической ответственности (отставка, роспуск, отказ в поддержке на очередных выборах и т.п.).

В свою очередь, правотворческие ошибки юридического характера фактически являются конституционным правонарушением, а их совершение повлечёт конституционно-правовую ответственность. В таких ошибках присутствует элемент виновности и противоправности, что позволяет квалифицировать их как конституционные деликты. Так, принятие нормативного правового акта, содержащего пробел в правовом регулировании порядка реализации кого-либо конституционного права личности и влекущего состояние правовой неопределённости (т.е. нарушение принципа конституционности, системности, комплексности), является правотворческой ошибкой юридического характера, а равно и конституционным правонарушением.

3. Меры конституционно-правовой ответственности (санкции) являются непосредственно теми неблагоприятными последствиями, которые применяются к субъекту конституционного правонарушения.

В юридической литературе в качестве санкций конституционно-правовой ответственности за дефектное и ненадлежащее нормотворчество предлагают следующий их перечень: конституционный штраф; признание нормативного правового акта неконституционным или недействительным; переформирование государственного органа; досрочное прекращение полномочий государственного органа (освобождение от должности должностного лица) и др. [18; 19, с. 120].

Досрочное прекращение полномочий – единственная санкция конституционно-правовой ответственности из числа закреплённых в белорусском законодательстве, которая может последовать за конституционное правонарушение в сфере принципов нормотворчества. Так, нарушение принципов нормотворчества, квалифицированное как систематическое или грубое нарушение Конституции, в соответствии с частью 2 статьи 94 Конституции Республики Беларусь может повлечь досрочное прекращение полномочий палат Парламента. Аналогичные действия в соответствии со статьёй 123 Конституции могут повлечь роспуск местного Совета депутатов. Несоблюдение принципов нормотворчества должностным лицом, квалифицированное как грубое нарушение должностных обязанностей, в соответствии с под-

пунктом 1.9 пункта 1 статьи 40 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 года «О государственной службе в Республике Беларусь» повлечёт прекращение государственной службы.

В юридической литературе в качестве санкции конституционно-правовой ответственности часто называют отмену неконституционных (незаконных) нормативных актов. Однако это точка зрения не единственная. Отмена (приостановление) нормативных актов в конституционной доктрине рассматривается или как санкция, или как мера защиты. Первое суждение обосновывается тем, что «при отмене акта ... неблагоприятные последствия состоят в умалении авторитета, престижа, уважения виновного органа или должностного лица», второе – «вряд ли применимо понятие “санкция” к закону ... в данном случае вести речь необходимо именно об обеспечительных мерах» [20].

На наш взгляд, институт признания нормативного акта неконституционным (ч. 5 ст. 116 Конституции), институт отмены актов Правительства Президентом (п. 25 ч. 1 ст. 84 Конституции), институт отмены актов министерств и иных республиканских органов государственного управления Правительством (абз. 9 ч. 1 ст. 107 Конституции), институт отмены решений местных органов управления и самоуправления (ч. 2, 3 ст. 122 Конституции) не являются санкциями конституционно-правовой ответственности, они непосредственно не воздействуют на нарушителя, «не несут в себе карательного потенциала» [21, с. 36]

и выполняют лишь функцию защитных мер. Однако факт признания нормативного правового акта неконституционным либо его отмена в дальнейшем может стать основанием для применения политической, конституционно-правовой, дисциплинарной ответственности.

4. Реализация конституционно-правовой ответственности на практике зависит не только от наличия материальных норм, закрепляющих составы конституционного правонарушения и санкции за их совершения, но и от уровня процессуальной урегулированности этой ответственности.

С процессуальной точки зрения конституционно-правовая ответственность за нарушение принципов нормотворчества должна быть обеспечена нормами о стадиях привлечения к ответственности, участниках процесса, их правах и обязанностях (в том числе о субъектах, уполномоченных на привлечение

к ответственности), о порядке обжалования и реализации мер ответственности и т.д.

В настоящее время процессуальную составляющую привлечения к конституционно-правовой ответственности, которая может быть применена за ненадлежащее и дефектное нормотворчество, можно найти в нормативных правовых актах, регулирующих правовой статус субъектов нормотворчества, например, глава 19 «Производство по делу о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Национального собрания Республики Беларусь Конституции Республики Беларусь» Закона «О конституционном судопроизводстве» или глава 29 «Принятие Советом республики решения о роспуске местного совета депутатов» Регламента Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Как представляется, развитие процессуальной стороны конституционно-правовой ответственности за ненадлежащее и дефектное нормотворчество должно осуществляться на основе процессуальных моделей конституционного судопроизводства. В дальнейшем процессуальное регулирование конституционно-правовой ответственности может найти своё целостное воплощение в Законе «О конституционно-правовой ответственности», идея создания которого высказана Г.А. Василевичем.

Таким образом, исследовав проблему юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества, можно сделать следующие **выводы**:

1) в нормативно-правовом регулировании юридической ответственности как необходимой составляющей эффективной правовой системы прослеживается дисбаланс между урегулированностью юридической ответственности государства и юридической ответственности граждан. Детальной правовой регламентации и научным исследованиям подвергается юридическая ответственность граждан, в то время как юридическая ответственность государства и государственных органов остаётся малоизученной и недостаточно урегулированной правом. Данная тенденция ясно просматривается на примере нормотворчества;

2) действующее законодательство Республики Беларусь не содержит целостного института юридической ответственности за ненадлежащее и дефектное нормотворчество. Причины подобной ситуации состоят не только в возможном отсутствии политической воли к установлению этой самой ответственности, но и ряду правовых проблем, которые возникают при применении юридической ответственности за ненадлежащее и дефектное нормотворчество (сложность нормотворческих отношений и их политизированный характер; сложность оценки результатов нормотворческой деятельности; сложность установления вины, в том числе коллективных субъектов ответственности; наличие субъектов, обладающих конституционными иммунитетами и др.);

3) ненадлежащее и дефектное нормотворчество может являться основанием для привлечения к уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности. Специальных

составов правонарушений в сфере нормотворчества данные виды ответственности не содержат. Привлечение к данным видам ответственности за нарушение принципов нормотворчества возможно в рамках применения общих составов правонарушений. Грубое нарушение общеправовых принципов нормотворчества (конституционность, демократизм, гласность и др.) может являться основанием для уголовной ответственности через применение составов преступлений против интересов службы. Незначительные нарушения общеправовых принципов нормотворчества, а также нарушение специальных принципов нормотворчества (научность, системность, комплексность, стабильность и др.) могут являться основанием для административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности;

4) юридической ответственностью, специализирующейся на правонарушениях в сфере нормотворчества, выступает конституционно-правовая ответственность. На базе этой ответственности должен получить своё дальнейшее развитие институт юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества. Правовым основанием привлечения к конституционно-правовой ответственности за нарушение принципов нормотворчества является нормативно-правовое закрепление принципа и санкции за его нарушение. В настоящее время нормативно-правовое закрепление принципов нормотворчества реализовано в Конституции Республики Беларусь и Законе «О нормативных правовых актах». Однако составы конституционных правонарушений и санкции в сфере нарушения принципов нормотворчества целостной правовой регламентации не получили и нуждаются в нормативно-правовом закреплении,

равно как и процессуальные нормы привлечения к конституционно-правовой ответственности. Институт конституционно-правовой ответственности в сфере нормотворческой деятельности должен быть легитимизирован в Законе «О нормативных правовых актах».

Формирование целостного института юридической ответственности за нарушение принципов нормотворчества позволит повысить качество нормотворческой деятельности. При этом превалировать в данном институте ответственности должна не карательная цель, а превентивная (повышение качества нормотворческого продукта).

ЛИТЕРАТУРА

1. Пугачев, А.Н. Общая теория права : учеб.-метод. компл. / А.Н. Пугачев, – 2-е изд., с изм. – Новополоцк : ПГУ, 2007. – 424 с.
2. Бошно, С.В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы / С.В. Бошно // Право и современные государства. – 2015. – № 2. – С. 7–22.
3. Василевич, Г.А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности в Республике Беларусь / Г.А. Василевич // Выбраныя навуковыя працы Беларускага дзяржаўнага ўніверсітэта : зб. навук. прац : у 7 т. ; БДУ. – Мінск, 2001. – Т. 3. : Юрыспрудэнцыя. Эканоміка. Міжнародныя адносіны. – С. 54–66.
4. Вопленко, Н.Н. Понятие и признаки правотворческой ошибки / Н.Н. Вопленко // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Серия 5. – 2010. – № 1 (12). – С. 14–22.
5. Самусевич, А.Г. Законотворческая ошибка как основание для привлечения к юридической ответственности / А.Г. Самусевич // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 673–678.
6. Малько, А.В. Расширение демократических начал возложения юридической ответственности на депутатов и органы представительной власти за качество правотворчества / А.В. Малько, Р.С. Маркунин // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 256–263.
7. Боголейко, А.М. Конституционно-правовая ответственность в Республике Беларусь и зарубежных странах : учеб. пособие / А.М. Боголейко, Г.А. Василевич. – Минск : Выш. школа, 2016. – 287 с.
8. Ярошенко, Н.И. Институт конституционно-правовой ответственности как фактор развития нормоконтроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Н.И. Ярошенко // Адвокатская практика. – 2014. – № 3 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.
9. Положение о Национальном центре законодательства и правовых исследований Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Республики Беларусь от 13 дек. 2007 № 630 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
10. Положение о Национальном центре правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 30 окт. 1998 № 524 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
11. Положение о порядке проведения криминологической экспертизы [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 29 мая 2007 № 244 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

12. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
13. Пугачев, А.Н. Конституционно-правовая ответственность в механизме охраны основного закона / А.Н. Пугачев // Вестник Полоцкого гос. ун-та. Сер. D, Экон. и юрид. науки. – 2009. – № 4. – С. 105–111.
14. Шон, Д.Т. Конституционная ответственность / Д.Т. Шон // Государство и права. – 1995. – № 7. – С. 35–43.
15. Ярошенко, Н.И. Основания конституционно-правовой ответственности в сфере нормоконтроля [Электронный ресурс] / Н.И. Ярошенко // Журнал российского права. – 2014. – № 1 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.
16. Сырых, В.М. Логические основания общей теории права : в 2 т. / В.М. Сырых. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2004. – Т. 2 : Логика правового исследования. – 560 с.
17. Баранов, В.М. Мониторинг дефектности нормативных правовых актов / В.М. Баранов, М.А. Мушинский // Вестн. Нижегород. акад. МВД России. – 2011. – № 1(14). – С. 79–88.
18. Баев, В.Г. Качество нормативных правовых актов об ответственности законодательной власти за результаты своей деятельности [Электронный ресурс] / В.Г. Баев, А.Н. Марченко, С.В. Мещярякова // Современное право. – 2016. – № 3 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.
19. Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и других субъектов права за нарушение конституционного законодательства / Н.М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 192 с.
20. Ишеков, К.А. К вопросу об ответственности государства в сфере законотворчества [Электронный ресурс] / К.А. Ишеков, Т.В. Милушева // Конституционное и муниципальное право – 2009. – № 8 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2019.
21. Малько, А.В. Ответственность субъектов правотворчества / А.В. Малько, А.П. Мазуренко // Юридическая мысль. – 2008. – № 2(46). – С. 27–37.

Поступила 10.04.2019

LEGAL LIABILITY FOR DEFECTIVE RULEMAKING

P. SOLOVIEV

The article examines the issue of legal liability for defective rulemaking in the context of the principles of rulemaking. The article is shown the connection of the institution of legal liability for defective rulemaking in criminal, administrative, disciplinary, civil liability. The main part of the article is devoted to the problem of the constitutional liability of rulemaking bodies for defective rulemaking, including and for committing “lawmaking mistakes”. The article concludes that it is necessary to build on the basis of the constitutional liability of an integral institution of legal responsibility for defective rulemaking.

Keywords: rulemaking, rulemaking activity, principles of rulemaking, lawmaking mistakes, defective rulemaking, legal liability, liability of rulemaking bodies.