



НОРМАТИВНОЕ И ФАКТИЧЕСКОЕ ОСНОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

И. МУРУЯНУ,

Председатель Высшей судебной палаты Республики Молдова

RÉSUMÉ

La responsabilité juridique constitutionnelle survient pour la violation des normes juridiques constitutionnelles, c'est-à-dire pour la comettre des délites constitutionnelles – faites (action ou inaction) illégales accomplies par les sujets du rapports juridique du droit constitutionnelle, qui attentent sur les valeurs sociales protégés par la Constitution.

* * *

В данной статье автор рассматривает нормативные фактические основания конституционной ответственности, дает конкретные предложения по совершенствованию конституционности законодательства.

Конституционной ответственности как особому виду юридической ответственности присущи все основные признаки последней. Она наступает на основе правовых норм за деяния, не соответствующие этим нормам, конкретизируется юрисдикционными актами компетентных органов – инстанциями ответственности, связана с государственным принуждением. Вместе с тем конституционная ответственность, являясь составной частью конституционно-правового принуждения, обладает теми свойствами, которые указывают на ее своеобразие как относительно самостоятельного правового явления [3, с. 31-40]. Одним из существенных отличительных признаков конституционной ответственности служит ее основание, которое во многом определяет характеристику конституционной ответственности в целом.

В литературе отсутствует единый подход к понятию основания юридической и соответственно – конституционной ответственности. Это и противоправность, и правонарушение, и состав правонарушения, и более сложное основание юридической ответственности, включающее в дополнение к перечисленным составляющим индивидуальный правовой акт. Ряд авторов совершенно правильно полагают, что «принципиальной разницы между этими понятиями нет..., т.к. противоправность проявляется в правонарушениях, является их сущностью, а правонарушение непременно имеет свой состав [2, с. 61].

Исследователи также пред-

лагают рассматривать основание юридической ответственности как совокупность следующих составляющих: *фактическое основание* (совокупность юридических фактов, т.е. состав правонарушения и индивидуальный акт); *нормативное основание*; *государственно-правовое основание* (право соответствующих органов и должностных лиц в соответствии со своей компетенцией на применение принудительных мер ответственности) [7, с. 152-156]. Последние два основания следует считать, по мнению других авторов [2, с. 144], лишь предпосылками ответственности. Это можно признать верным лишь по отношению к государственно-правовому осно-

ванию. Выделение же фактического и нормативного основания юридической ответственности заслуживает внимания и принципиального одобрения. Несмотря на то, что одно без другого не существует, каждое из них требует относительно самостоятельного изучения.

Виноградов В. А. предлагает выделить три основания: нормативное, фактическое, процессуальное. Для наступления конституционной ответственности необходимо наличие всех трех оснований, утверждает автор. Важна также последовательность: прежде всего, должна быть конституционно-правовая норма, устанавливающая модель поведения и санкцию за отклонение от нее. Затем может возникнуть фактическое основание – не соответствующее конституционно-правовой норме деяние. При наличии нормы и не соответствующего ей деяния уполномоченная инстанция в порядке, установленном конституционно-правовыми нормами, может определить меру конституционной ответственности за указанное деяние [6, с. 42].

Трудно согласиться с предложением Виноградова В. А. о необходимости выделения процессуального основания насту-



пления конституционной ответственности, т.к. в этом случае смешиваются основания наступления конституционной ответственности и механизм ее применения.

Основание юридической ответственности – это и конкретная правовая норма, которая нарушается, и одновременно – это наличие в деянии лица признаков конкретного состава правонарушения. Представляется целесообразным использовать названный подход при рассмотрении оснований конституционной ответственности и соответственно признать наличие *фактического* и *нормативного* основания конституционной ответственности.

Нормативное основание конституционно-правовой ответственности – это совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих: составы конституционных деликтов; конституционно-правовые санкции и принципы их применения; круг субъектов, уполномоченных применять конституционно-правовые санкции, – инстанции ответственности; процедуру применения мер конституционной ответственности, т.е. ее процессуальную форму [5, с. 27-30].

Представляется, что нормативным основанием наступления конституционной ответственности является нарушение Конституции, а равно некоторых других источников конституционного права, содержащих конституционные права и обязанности.

Фактическим основанием для наступления конституционной ответственности является, прежде всего, деяние конкретного субъекта конституционно-правовых отношений, которое не соответствует диспозиции конституционно-правовой нор-

мы, охраняемой конституционно-правовой санкцией [4, с. 54-62].

В юридической литературе фактическое основание конституционно-правовой ответственности рассматривается по-разному. Ряд исследователей видит в качестве основания несоответствие действия субъекта более высокому интересу, нецелесообразность действия, нежелательное поведение, недостижение необходимого результата [1, с. 22]. Конечно, четкость и исчерпывающая полнота в описании состава преступления не свойственны конституционным деликтам, да в этом и не всегда возникает надобность. И все-таки указание столь неопределенных, “размытых” оснований конституционной ответственности чревато негативными последствиями. Такой подход открывает путь волюнтаризму, усмотрению и произволу, противопоставлению целесообразности и законности. Не может служить оправданием и ссылка на существовавшую в прошлом возможность отмены вышестоящим советом решения нижестоящего местного органа власти по мотивам не только незаконности, но и неправильности, нецелесообразности акта. Подобная практика сомнительна в условиях правового государства. Поэтому не может рассматриваться в качестве основания конституционной ответственности то, что не связано непосредственно с конституционным законодательством, не опирается на его предписания. “Высшие интересы” – далеко не самый надежный критерий для установления оснований конституционной ответственности.

Другие юристы, наоборот, сужают понятие основания конституционной ответственности,

определяя его как “существенные нарушения Конституции, совершенные виновно деликтоспособным лицом, являющиеся общественно опасными и причиняющие существенный вред” [15, с. 12]. Очевидно, что основанием конституционно-правовой ответственности являются не только нарушения, и не одной лишь Конституции, и не обязательно виновные.

Некоторыми исследователями основание конституционной ответственности определяется следующим образом: это действие или бездействие, которое причинило либо могло причинить ущерб народу, государству независимо от того, происходит при этом нарушение конституционных или иных правовых норм, либо нет [16, с. 40]. С этим толкованием трудно согласиться. Во-первых, такое определение применимо в отношении правонарушения практически в любой отрасли права, оно не отражает специфики такого сложного правового явления, как основание конституционной ответственности. Во-вторых, указание на определенные негативные последствия или угрозы их причинения сужает понятие основания конституционной ответственности и даже искажает его, так как конституционное законодательство редко связывает применение мер воздействия с причинением ущерба: большинство составов конституционных деликтов имеет формальный характер. В-третьих, факультативность факта нарушения правовых норм фактически устраняет грань между политической и конституционной ответственностью, да и в целом не позволяет выделить конституционную ответственность как юридическую



ответственность среди других видов социальной ответственности.

Итак, фактическое основание конституционной ответственности – это конкретное правонарушение, когда в действиях (бездействиях) субъекта конституционных правоотношений содержатся признаки состава конституционного деликта.

Конституционные деликты – это деяния субъектов права, отклоняющиеся от поведения, предусмотренного конституционным законодательством, и влекущие за собой применение мер конституционной ответственности. Структура состава правонарушения (применима к конституционной ответственности с учетом ее особенностей), т.е. включает объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону.

Объект – это общественные отношения, представляющие собой высшие социальные ценности, закреплённые в Конституции с соответствующей конкретизацией в случае необходимости в конституционном законодательстве и в решениях Конституционного суда. Данным отношениям причиняется или может быть причинен вред при совершении конституционного правонарушения. Родовым объектом следует признать конституционную законность и конституционный правопорядок, как системообразующие элементы конституционного строя [13, с. 290], т.к. им наносится вред в случае совершения любого конституционного деликта.

Объективная сторона конституционного деликта – это, в первую очередь, противоправное неисполнение конституционных обязанностей или злоупотребе-

ние конституционными правами. В дополнении к этому сюда могут относиться неблагоприятные последствия, причинную связь между ними и деянием, способ и иные обстоятельства совершения деликта.

В литературе выделяют разные виды противоправных деяний в конституционной сфере. Так, С. А. Авакьян предлагает следующие варианты недолжного поведения должностного лица: неприменение государственно-правовой нормы, недолжное применение государственно-правовой нормы и прямое нарушение нормы [1, с. 22]. Такая классификация вполне допустима, но она характеризует лишь внешнюю форму конституционного деликта.

Другие авторы считают, что конституционная ответственность наступает лишь в случае наличия в действии субъекта правоотношения признаков состава конституционного деликта, когда речь идет либо о прямом нарушении конституционных запретов, либо о невыполнении конституционных функций, задач, обязанностей, возложенных на государственные и общественные органы, их должностных лиц и граждан. Названная позиция заслуживает принципиальной поддержки в части признания основанием наступления конституционной ответственности невыполнение конституционных обязанностей. Такой подход к проблеме соединяет формы и способы совершения деяний (нарушение запрета) и содержательную сторону объективной стороны деяния (невыполнение функций, задач).

В литературе высказана также точка зрения о том, что невозможно «дать точный перечень

обстоятельств, которые могут служить основанием конституционной ответственности» [16, с. 39]. С таким выводом трудно согласиться, т.к. в этом случае речь должна идти о политической, а не о конституционной ответственности как разновидности юридической ответственности. Отсутствие конкретных оснований привлечения именно к конституционной ответственности является, как правило, пробелом конституционного законодательства.

Как уже было сказано ранее, сложность определения основания конституционной ответственности основана на трудности выделения формализованных критериев для оценки поведения субъекта конституционного отношения, нарушающего закон. С. А. Авакьян полагает, что государственно-правовая ответственность (для конституционной не делается исключения) применяется и в тех случаях, когда нельзя найти четко выраженных критериев для негативной оценки поведения субъекта права. Основанием применения меры принуждения в подобных ситуациях является несоответствие действия субъекта более высокому интересу, нецелесообразность действия, нежелательное поведение, недостижение необходимого результата. Сложно, не означает невозможно. Прав В. О. Лучин, когда предостерегает об опасности административного усмотрения и произвола при выделении различных оснований наступления конституционной ответственности, хотя и он признает, что четкость, исчерпывающая полнота не свойственны конституционным деликтам [14, с. 6-7]. Выход из такой ситуации видится в конкретном перечне



конституционных обязанностей, коренном пересмотре процесса законодательного обеспечения полномочий органов государственной власти, должностных лиц, в том числе и тех, которые носят амбивалентный характер. Представляется, что особенностью конституционного деликта является включение в объективную сторону в качестве факультативного элемента не только способа совершения и неблагоприятных последствий, но и самих конкретных действий, т.к. в ряде случаев, как справедливо отмечалось в литературе, трудно заранее предвидеть и четко определить индивидуализированные действия и бездействия субъектов права [9, с. 56-57]. Достаточно доказать факт невыполнения конституционных обязанностей или факт злоупотребления конституционными правами.

Перейдем к рассмотрению вопроса о противоправности конституционного деяния в качестве элемента объективной стороны. Требуется уточнения позиция ученых о необходимости раскрытия противоправности через нарушение конституционных норм, т.к. теоретически это может быть не всегда так. Представляется, что особенностью конституционной ответственности является возможность ее наступления для органов государственной власти, их должностных лиц при формальном соблюдении конституционных норм, когда нарушены лишь конституционные принципы. Например, отсутствует конкретная конституционная норма, обязывающая органы государственной власти, их должностных лиц при осуществлении своих полномочий предусматривать последствия их реализации и предпринимать

меры для предотвращения наступления негативных последствий. В то же время можно говорить о противоправности тех, кто нарушит названную обязанность, не закрепленную в законодательстве.

Противоправным поведением в этом случае можно было бы признать, к примеру, трехкратное внесение Президентом одной и той же кандидатуры на пост Председателя Правительства в Парламент. Президент, не нарушая конкретную конституционную норму, злоупотребляет конституционным правом, закрепленным в ч.1 ст. 98 Конституции, т.к. он сознательно допускает наступление неблагоприятных последствий - конституционного кризиса в стране. Очевидно, что такого рода предложения о конституционных деликтах пока не отражены в нашем законодательстве, но проблема его совершенствования в этом направлении актуальна.

Таким образом, противоправность конституционного деликта означает неисполнение конституционных обязанностей или злоупотребление конституционными правами, которые в ряде случаев могут быть выявлены только путем системного осмысления конституционных норм и принципов.

Особенностью конституционного деликта является то, что в отличие от уголовного преступления степень конкретизации здесь минимальна, т.к. для применения конституционных мер достаточно признать деяние противоправным, т.е. отметить факт злоупотребления конституционными правами или невыполнения конституционными обязанностями. Главная задача законодателя заключается в том,

чтобы максимально конкретно прописать конституционные обязанности и права в качестве основания для наступления конституционной ответственности и соответственно законодательно закрепить составы конституционных деликтов [17, с. 158-159].

Наступление неблагоприятных последствий на основании конституционной ответственности не может быть всегда таким жестким как при привлечении лица к уголовной ответственности. Например, даже наличие в законодательстве конкретных правовых оснований (спад производства, коррупция, неодобрение отчета об исполнении бюджета) для привлечения Правительства к конституционной ответственности не должно означать обязанности Парламента принять решение об отставке Правительства.

Парламент должен решать этот вопрос с учетом наличия или отсутствия всех признаков состава конституционного деликта в действиях (бездействиях) Правительства, оценивая при этом сложившуюся политическую ситуацию в стране, расстановку политических сил и т.д.

Субъекты конституционного деликта (совпадают с субъектами конституционной ответственности) – это субъекты конституционных правоотношений, к которым могут быть применены конституционные санкции в случае неисполнения ими конституционных обязанностей или в случае злоупотребления конституционными правами. Субъектами конституционного деликта, субъектами конституционной ответственности являются государство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные



лица, депутаты, граждане, их объединения, т.к. в Конституции закреплены их конституционные обязанности. Данный список может быть расширен в случае возложения на иного субъекта права конституционных обязанностей или приобретения ими конституционных прав, а равно в случае создания нового органа, обладающего конституционными полномочиями.

Особенностью конституционной ответственности является возможность ее наступления в отношении субъектов права за действия или бездействия других лиц. Такого рода ситуация не бесспорна, т.к. связана, по мнению некоторых ученых, с возможностью наступления юридической ответственности без вины [6, с. 120].

К субъективной стороне относится вина, мотив, цель, выражающие психическое отношение лица к деянию.

В юридической литературе сложились три основных подхода к пониманию основного элемента субъективной стороны – вины. Первый из них сводится к тому, что существуют исключительные случаи наступления ответственности без вины, что относится и к конституционной ответственности. Так, предлагается признать, что иногда конституционная ответственность может наступать при отсутствии вины. Например, отсутствует конкретная форма вины при отставке Правительства [10, с. 22, 27].

Второй подход означает возможность наступления любой юридической ответственности только при наличии вины.

Третий подход основывается на признании в конституционной ответственности специфи-

ческой вины, т.к. без нее любая ответственность становится «беспредметной, бесцельной, неэффективной».

Очевидно, что субъективной стороной данного конкретного конституционного правонарушения является вина в форме умысла, но этот вопрос пока не отражен в действующем законодательстве.

Следует различать вину индивидуальных и коллективных субъектов конституционного деликта. В первом случае вина, как правило, определяется, прежде всего, через его психическое отношение к деянию в форме умысла или неосторожности. Так, согласно ст.98 Основного закона ФРГ Федеральный конституционный суд может по ходатайству Бундестага распорядиться о переводе на другую должность федерального судьи, если он при исполнении своих обязанностей или вне службы нарушает принципы Основного закона или посягает на конституционный строй какой-либо земли, а в случае умысла может быть принято решение об увольнении судьи. Когда речь идет об ответственности коллективных субъектов (государство, Правительство и др.), то целесообразно использовать понятие вины, предложенное специалистами гражданского права. Вину предлагают рассматривать как неприятие коллективным субъектом права объективно возможных мер по устранению или недопущению отрицательных результатов своих действий [8, с. 102].

Так, отставка министра как мера конституционной ответственности может наступить порой без наличия или отсутствия его конкретной формы вины, т.к. статус министра определяет на-

личие его двойной ответственности: как гражданина и как представителя власти независимо от формы вины. В противном случае, к примеру, министр финансов за развал финансовой системы в стране не должен будет нести ответственности, т.к. конкретную форму вину бывает невозможно доказать. Вина министра выражается в неумении выполнить те или иные задачи, наладить свою деятельность и т.п. [11, с. 189-190].

Таким образом, для наступления конституционной ответственности необходимо наличие вины. Однако порой достаточно доказать сам факт вины без уточнения ее формы (умысел или неосторожность). В этом случае вина может заключаться в том, что субъект ответственности не предпринял всего, что должен был и мог бы предпринять для предотвращения наступления негативных последствий или же он ошибся при выборе лица, которое действовало не надлежащим образом [12, с. 13-15].

В завершении хотелось бы подчеркнуть необходимость совершенствования конституционного законодательства, где целесообразно, в частности, закрепить составы конституционных деликтов, полномочия органов государственной власти, должностных лиц. Каждый из них должен знать свои обязанности, права и те меры, которые наступят в случае ненадлежащего исполнения должностными лицами своих обязанностей или в случае злоупотребления своими правами.

Литература:

1. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Совет-



ское государство и право. 1975. N 10.

2. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985.

3. Виноградов В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. N 10.

4. Виноградов В. А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. N 12.

5. Виноградов В. А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство, 2003, N 2.

6. Виноградов В. А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М., 2005.

7. Галагаи И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970.

8. Гражданское право. Т.1 Отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2001.

9. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980.

10. Колюшин Е. И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999.

11. Кутафин О. Б. Предмет конституционного права. М., 2001.

12. Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000, № 1.

13. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Издательство ЮНИТА-ДАНА, 2002.

14. Лучин В. О. Теоретические проблемы реализации конституционных норм Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1993.

15. Скифский Ф. С. Ответственность за конституционные нарушения. Тюмень, 1998.

16. Шон Д. Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. N 7.

17. Колосова, Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2006.

ЭТНИЧЕСКИЕ МЕНЬШИНСТВА МОЛДОВЫ. ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЕВРЕЙСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

А. БОРШЕВСКИЙ,
доктор наук, старший научный сотрудник сектора
национальных меньшинств Института культурного наследия
Академии наук Молдовы

SUMMARY

This article contains the description of the national minorities of Moldova. Tolerance is the appreciation of diversity and the ability to live and let others live. It is the ability to exercise a fair and objective attitude towards those whose opinions, practices, religion, nationality and so on differ from one's own.

In the article are present the description of the Ukase of the President of the Republic of Moldova "About the Measures to Be Taken for Providing Development of Jewish National Culture and Satisfying the Social Needs of the Jewish Population of the Republic of Moldova". This publication was funded by the Dutch Jewish Humanitarian Fund.

* * *

Данная статья содержит описание численности основных национальных меньшинств Молдовы. Описана толерантность, при которой ценится разнообразие и способность жить и давать жить другим. Это способность осуществлять справедливое и объективное отношение к тем, чье мнение, практики, религии, национальности и так далее отличаются от собственных.

В статье присутствуют описание Указа Президента Республики Молдова «О мерах по обеспечению развития еврейской национальной культуры и удовлетворению социальных нужд еврейского населения Республики Молдова». Эта статья была профинансирована Голландским еврейским гуманитарным фондом.

Формирование гражданского общества в РМ возможно лишь при усвоении фундаментальных демократических ценностей. Одной из таких ценностей является толерантность. Толерантность, терпимость заключается не только в согласии друг с другом, она показывает уважение к гуманности в каждом человеке [1].

В настоящее время проблема формирования толерантности стоит особенно остро. Ее актуальность объясняется рядом причин: резкое расслоение мировой цивилизации по экономическим, социальным и другим, признакам и связанный с этим рост нетерпимости, терроризма; развитие религиозного экстремизма; обострение межнациональных отношений, вызванных локальными войнами, проблемами беженцев и т.д.

Республика Молдова является многонациональной страной, по этим причинам развитие этнической толерантности является важным компонентом

построения демократического государства. Защита прав и свобод национальных меньшинств является действенным механизмом развития этнической толе-