

## **КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА, МИНИСТРОВ И ДРУГИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В ГОСУДАРСТВАХ СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ**

---

### I. Rakitskaya

#### **CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE GOVERNMENTS, MINISTERS AND OTHER OFFICIALS IN THE NORDIC COUNTRIES**

The paper "Constitutional responsibility of the Governments, ministers and other officials in the Nordic countries" is devoted to one of the main Constitutional Law's institutions. While all of the countries in North Europe have declared and established parliamentary form of governing the importance of this institution is quite obvious. The paper contains the analysis of two types of constitutional responsibility, namely, *juridical* and *political*.

It provides with the analysis of specifics of the constitutional regulation of responsibility of governments, ministers and other official persons in Sweden, Norway, Denmark, Iceland and Finland. It stipulates the legal basis for such responsibility and procedure for its' using. The paper is also intended to research the practice of making Nordic governments and ministers answer for their activity and to describe real cases related to this.

---

Конституционная ответственность выступает в виде юридической или политической ответственности и тесно связана с реализацией парламентом своих контрольных функций.

Парламентский контроль может осуществляться за деятельностью как правительства, так и других органов, а также должностных лиц государства, местного самоуправления, вооруженных сил и др. И если парламентский контроль за деятельностью правительства носит и политический, и юридический характер, то в отношении остальных субъектов - зачастую чисто юридический.

Юридическая ответственность должностных лиц (президента, министров, судей, иных должностных лиц) ассоциируется с понятием «импичмент», влекущем отрешение от занимаемой должности<sup>1</sup>. В основном импичмент может применяться в отношении лиц, которые в силу своей должности пользуются в той или иной мере иммунитетом от судебного преследования. Когда мы говорим, что ответственность в данном случае не политическая, а юридическая, имеются в виду основания этой ответственности, ибо и рассматриваемая ниже политическая ответственность - тоже юридическая: она осуществляется в определенных процессуальных формах, составляющих предмет правового регулирования. Основанием политической ответственности служит политика правительства или министра (иногда моральная оценка их поведения), а

здесь основанием является правонарушение. Санкция в данном случае заключается часто лишь в смещении с должности, что влечет утрату иммунитета и открывает путь для дальнейшего судебного преследования в обычном порядке, если лицо обвиняется в нарушении правовых норм, влекущих судебную ответственность. Юридическая ответственность всегда носит индивидуальный характер: нельзя привлекать к суду после прохождения процедуры импичмента государственные органы, можно только отдельных лиц этих органов. Юридическая ответственность играет особую роль в президентских республиках, где ни глава государства, ни кабинет, возглавляемый им, не могут быть привлечены к политической ответственности.

*Нормативно-правовое регулирование* привлечения должностных лиц к юридической ответственности неодинаково в рассматриваемых странах Северной Европы (Швеции, Норвегии, Дании, Исландии, Финляндии), хотя, безусловно, общим для всех стран является закрепление возможности привлечения к юридической ответственности отдельных должностных лиц на конституционном уровне.

Действующая в настоящее время конституция *Финляндии 1999 г.* положения о юридической ответственности отвела место в двух главах: гл. 9 «Правосудие» и гл. 10 «Контроль за законностью»<sup>2</sup>. Так, в § 101 гл. 9 устанавливается право Государственного суда рассматривать обвинение в отношении министров, членов

---

<sup>1</sup> Эта форма парламентского контроля впервые появилась в XIV в. в Великобритании, где Палата общин могла возбудить обвинение против любого члена кабинета, а Палата лордов «судила» обвиняемого министра. Такая форма ответственности использовалась против министров, которые были негодны монарху и которых нельзя было привлечь к суду в обычном порядке.

<sup>2</sup> Конституция Финляндии 1999 г. отменила действовавшие ранее нормативно-правовые акты, непосредственно регулировавшие юридическую ответственность высших должностных лиц в государстве: Акт «О Государственном суде» от 25 ноября 1922 г. и Акт «О праве Эдускунты контролировать законность деятельности членов Государственного совета, канцлера юстиции и юридического уполномоченного Эдускунты при исполнении ими служебных обязанностей» от 22 ноября 1922 г.

высших судебных инстанций государства Верховного суда и Верховного административного суда, а также в отношении канцлера юстиции и юридического уполномоченного Эдускунты за нарушение ими законности при выполнении служебных обязанностей. Отдельное место в новой финляндской конституции уделяется юридической ответственности президента Республики.

*Норвежская конституция 1814 г.* своеобразно трактует вопрос о юридической ответственности. В Конституции имеются два параграфа (§§ 30 и 75), которые так или иначе касаются этого вопроса. Однако их содержание не позволяет четко установить ни виды наказаний для лиц, подлежащих юридической ответственности, ни основания ее возбуждения. Регламент Стортинга Норвегии в гл. 8, закрепляющей действия парламента в соответствии с 75 Конституции, также не содержит никаких детальных норм в отношении формы ответственности, установленной в этом параграфе<sup>3</sup>. Эти вопросы первоначально были урегулированы специальным Законом «Об ответственности» (*Ansvarlighetsloven*) 1828 г., который был заменен 5 февраля 1932 г. Законом «О наказании за действия, обвинения по которым рассматриваются Государственным судом», где более полно говорится о характере совершенных преступлений, за которые лицо может быть привлечено к юридической ответственности.

В *Швеции* юридическая ответственность регулируется не столько конституционным актом - Формой правления 1974 г., сколько органическим законом Актом о Риксдаге 1974 г. Эта форма ответственности была единственной до конституционной реформы 1967-69 гг. Парламенту предоставлялась возможность привлечения министров к судебной ответственности "за советы, которые они дают Королю".

В *Дании* и *Исландии* возможность привлечения министров и других должностных лиц (в т.ч. президента республики в Исландии) к юридической ответственности закреплена в действующих конституциях этих стран (соответственно, § 16 гл.3 и § 60 гл. 6 конституции Дании 1953 г. и §§ 11 и 14 конституции Исландии 1944 г.). Кроме того, в Дании после принятия конституции 1953 г. неоднократно поднимался вопрос о принятии отдельного закона, регулирующего ответственность министров<sup>4</sup>. Многолетние дебаты завершились принятием Закона № 117 от 15 апреля 1964 г. «Об ответственности министров», который, впрочем, не внес каких-либо существенных уточнений в конституционные нормы, посвященные юридической ответственности министров в этой стране.

В рассматриваемых странах *круг лиц, которые могут быть привлечены к юридической ответственности, и ее*

*основания* значительно отличаются.

В Скандинавских монархиях, в отличие от Исландии и Финляндии, главы государств исключаются из числа лиц, в отношении которых парламент может возбудить процедуру импичмента. Круг субъектов, которые могут быть подвергнуты юридической ответственности, различен и в самих Скандинавских монархиях. Так, в *Дании* к юридической ответственности, согласно конституции 1953 г., могут быть привлечены министры «за ненадлежащее исполнение обязанностей по должности» (§ 16 конституции) и другие лица, «если совершенные ими преступления представляют особую опасность для государства» (§ 60 Конституции). При этом не определяется, что за лица входят во вторую группу.

Юридическая ответственность *норвежских* министров вытекает из § 30 конституции, который, в частности, закрепляет ее следующим образом: парламент (точнее постоянная Контрольная и конституционная комиссия Стортинга И.Р.) может возбудить обвинение против члена Государственного совета лишь тогда, когда этот министр не выполнил свой долг по высказыванию возражений и занесению их в протокол в отношении тех решений короля, которые противостоят форме государственного правления, законам государства или которые явно наносят ущерб государству.

В норвежской конституции имеется еще один параграф, который устанавливает возможность привлечения к юридической ответственности и других должностных лиц государства. Речь идет о § 75 (h), гласящем, что Стортинг правомочен «призывать к ответу по поводу государственных дел любых лиц, за исключением короля и членов королевской фамилии (в случае занятия ими и какой-либо государственной должности); это исключение не распространяется однако на принцев королевской крови».

Согласно сложившейся конституционной практике в число этих «любых лиц», кроме министров, входят судьи Верховного суда и сами депутаты Стортинга.

При этом согласно норвежскому Закону «О наказании за действия, обвинения по которым рассматриваются Государственным судом» 1932 г. устанавливаются следующие основания для привлечения этих лиц к юридической ответственности: утаивание государственных документов, которые должны быть переданы Стортингу<sup>5</sup>; непредоставление отчетности государственным ревизорам; разглашение государственной тайны; ненадлежащее использование государственной собственности; нарушение законов страны, причинившее ущерб государству. До 1932 г. конституция Норвегии не устанавливала срока исковой давности

<sup>3</sup> §49 регламента Стортинга содержит только положение, согласно которому в случае, если весь Стортинг или один Одельстинг (нижняя часть Стортинга) посчитают необходимым вызвать на свое заседание должностное лицо в соответствии с п. (h) 75 Конституции, то президент соответственно Стортинга или Одельстинга должен его письменно известить об этом. Извещение должно формулировать четкое содержание вопроса, по которому депутаты хотят получить разъяснение. Вызываемое должностное лицо дает свои объяснения в парламенте либо под присягой, либо в виде торжественного обещания. 49 Регламента не называет виды решений, который парламентарии могут принять после дачи показаний соответствующего должностного лица.

<sup>4</sup> Особенно остро этот вопрос прозвучал в 1959 г. в связи с обвинением, предъявленным министру по делам Гренландии Й.Кэрбёлю. - См. подробнее: Sørensen M. Statsforfatningsret. - København, 1969. - S.137.

<sup>5</sup> За совершение этого преступления импичменту были подвергнуты два министра финансов уже в начале XIX в. - Хакстхаузен (1816 г.) и Ведель (1822 г.). См. подробнее: Hansen G., Mo E. Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets Forretningsorden med kommentarer. - Oslo: O. Ferdn. Arnesen Trykk, 1995. - Ss.141-142.

по делам об импичменте. Но после внесения соответствующего дополнения в 86 конституции в 1932 г. срок давности по преступлениям, за совершение которых возможно привлечение к юридической ответственности, стал составлять 15 лет. В Дании этот срок значительно меньше и составляет 5 лет (§ 8 Закона 1964 г.)<sup>6</sup>. В Швеции и Исландии эти сроки не предусмотрены. Кроме того, в Норвегии и Швеции в соответствии с действующим законодательством к ответственности могут привлекаться как действующие, так и бывшие министры правительства (§ 1 гл. 12 Формы правления Швеции; гл. Закона Норвегии 1932 г.).

В Швеции к юридической ответственности может быть привлечен большой круг лиц, нежели в Дании и Норвегии. В него входят и действующие министры, и лица, которые ранее занимали эти посты, а также уполномоченные Риксбанка, парламентские ревизоры, депутаты, служащие Риксдага, парламентские омбудсмены. Этот перечень, установленный Актом о Риксдаге (8 гл. 9), не является исчерпывающим. 9.8.2. гл. 9 названного Акта указывает на возможность «возбудить обвинение против некоторых других должностных лиц, помимо тех, которые указаны в 8 «на основе «особых положений». Обвинение против вышперечисленных лиц может возбуждаться за совершение преступлений «при выполнении ими поручений или служебных обязанностей» (8 гл. 8 Акта о Риксдаге). Однако в отношении уполномоченных Риксбанка и ревизоров не может применяться процедура возбуждения дела в порядке импичмента по делу о преступлении, совершенном этими лицами при рассмотрении вопроса, который относится к импорту и экспорту валюты, а также в отношении преступления, совершенного при осуществлении Риксбанком права принятия окончательного решения по вопросу о валютном и кредитном регулировании согласно Валютному закону 1992 г. (SFS № 1992:1602). Уголовная ответственность за совершение ревизорами или Уполномоченными Риксбанка указанных правонарушений наступает в общем порядке.

В Финляндии депутаты Эдускунты вправе привлечь к юридической ответственности не только президента страны в соответствии с Конституцией, но и министров, канцлера юстиции, юридического уполномоченного, судей высших судебных инстанций Верховного суда и Верховного административного суда. В отличие от других рассматриваемых стран, в конституции Финляндии закреплены четкие основания для привлечения указанных лиц к юридической ответственности. Конституция предусматривает разные основания для привлечения к юридической ответственности, с одной стороны, президента, с другой стороны - членов правительства, канцлера юстиции и юридического уполномоченного Эдускунты. 113 конституции Финляндии устанавливает, что президент может быть привлечен к юридической ответственности в случае обвинения его в измене Родины, совершении тяжкого преступления или преступления против

человечества. Эдускунта принимает решение  $\frac{3}{4}$  поданных голосов депутатов. Но перед тем, как поставить такой вопрос перед парламентом, Канцлер юстиции, омбудсман или Государственный совет должны обратиться к президенту с предложением об отмене незаконного указа. В случае принятия депутатами решения об отрешении президента от должности последний должен воздержаться от выполнения своих обязанностей до тех пор, пока Государственный суд не вынесет своего решения<sup>7</sup>.

Что касается привлечения к юридической ответственности членов Государственного совета, канцлера юстиции, юридического уполномоченного, то основанием для этого согласно 116 конституции является умышленное или грубое, небрежное, существенное нарушение обвиняемыми лицами обязанностей, которые входят в их компетенцию, а также «иное явное незаконное действие».

Эдускунта может привлечь к ответственности и членов Правления Государственного банка. Однако такие дела рассматриваются в административном суде, т.к. незаконные действия указанных лиц совершены ими по службе<sup>8</sup>.

Действующая конституция Исландии 1944 г. не закрепляет основания для привлечения президента страны к юридической ответственности. § 21 конституции лишь разрешает привлечь к ответственности президента, но только с согласия Альтинга. Что касается оснований для привлечения к юридической ответственности министров, то на этот счет конституция имеет более четкое положение: § 14 к таким основаниям относит совершение «преступлений, связанных с исполнением ими (министрами - И.Р.) служебных обязанностей».

Сама процедура привлечения к юридической ответственности высших должностных лиц неодинакова в рассматриваемых странах Северной Европы. Роль парламентов рассматриваемых стран в осуществлении процедуры импичмента в целом можно свести к следующим направлениям деятельности, осуществляемым ими в этой связи.

Первое из них связано с постановкой вопроса о привлечении должностного лица к юридической ответственности в порядке импичмента. При этом в отношении разных должностных лиц инициатива об их привлечении к юридической ответственности может исходить от разных органов. Так, например, в Дании импичмент в отношении министров может инициироваться и королем, и парламентом, в то время, как в отношении иных лиц - инициирует процедуру король с последующим одобрением Фолькетинга.

Аналогичное положение существовало в Финляндии, где согласно действовавшей ранее Форме правления 1919 г., если речь шла о юридической ответственности члена Государственного совета, вопрос о возбуждении уголовного дела ставился президентом страны. Обвинителем в таком процессе выступал канцлер юстиции. Если обвинение же выдвигалось против кан-

<sup>6</sup> Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. М.: Городец, 2004. С. 211.

<sup>7</sup> См. подр.: Могунова М.А. Государственное право Финляндии. М.: Городец, 2005. С. 209.

<sup>8</sup> Могунова М.А. Государственное право Финляндии. М.: Городец, 2005. С. 209.

цлера юстиции, то президент определял, кто должен выступать обвинителем в процессе. Однако президент мог посчитать, что оснований для возбуждения уголовного дела в отношении члена Государственного совета недостаточно, тогда канцлер юстиции информировал Эдускунту о таком решении.

Новая конституция Финляндии лишает президента права принимать решение о возбуждении процедуры импичмента против министров, передав его Конституционной комиссии Эдускунты, которая уполномочена также инициировать возбуждение дела об импичменте в отношении и канцлера юстиции, и юридического уполномоченного Эдускунты<sup>9</sup>. Кроме самих членов Конституционной комиссии, вопрос о привлечении к юридической ответственности может инициироваться канцлером юстиции, юридическим уполномоченным, 10 депутатами Эдускунты, а также любой другой парламентской комиссией. Однако вне зависимости от того, от кого исходит такая инициатива, она вносится в Конституционную комиссию, которая подготавливает и принимает соответствующее заключение на своем заседании. При этом Комиссия должна заседать в полном составе, т.е. в количестве не менее 17 членов.

В Швеции предложение о возбуждении процедуры импичмента вносится в Риксдаг его постоянной Конституционной комиссией<sup>10</sup>; в Норвегии - Контрольной и конституционной комиссией Стортинга; в Исландии - самими депутатами Альтинга.

Второе направление связано с принятием представительным органом решения о привлечении должностного лица к юридической ответственности. Во всех рассматриваемых странах окончательное решение о возбуждении уголовного преследования в отношении лиц, привлекаемых к юридической ответственности, выносится депутатами.

В Дании Фолькетинг принимает решение простым большинством голосов. В Финляндии и Исландии депутаты должны поддержать обвинение большинством в  $\frac{3}{4}$  поданных голосов. При этом если такое обвинение предъявлено президенту Финляндской Республики, он обязан воздержаться от исполнения своих полномочий до вынесения решения Государственным судом.

Третье направление можно свести к участию депутатов в формировании соответствующих судебных органов (за исключением Швеции) Государственных судов, выносящих решение о виновности. При этом Государственные суды в рассматриваемых странах являются специализированными судебными органами, рассматривающими подобного рода дела. Депутаты либо участвуют в формировании таких судов

(Исландия, Финляндия, Дания), либо даже входят в его состав, наряду с судьями высшего судебного органа общей юрисдикции (в Норвегии Государственный суд состоит из депутатов Лагтинга - верхней части Стортинга и судей Верховного суда). Государственный суд - это особый судебный орган, создаваемый с целью рассматривать дела о виновности и привлечении к юридической ответственности министров и отдельных категорий должностных лиц за преступления, совершаемые ими в связи с выполнением своих служебных полномочий.

В Государственный суд Дании входят 15 старших судей Верховного суда и 15 судей, избираемых на 6-летний срок Фолькетингом. Депутат Фолькетинга не может быть избран на пост судьи Государственного суда. Кворум суда составляет 18 членов.

Государственный суд Норвегии состоит из членов Лагтинга и постоянных судей Верховного суда. Количественный состав норвежского Государственного суда колеблется от 10 до 21 членов, выборы которых осуществляются особым отделением парламента Норвегии Лагтингом из числа членов Верховного суда. Заседание Государственного суда возглавляет президент Лагтинга.

В Финляндии уголовные дела в отношении высших должностных лиц государства (президента, членов Государственного совета, канцлера юстиции, юридического уполномоченного) также рассматриваются в специальном Государственном суде, возглавляет который председатель Верховного суда Финляндии<sup>11</sup>. Кроме него, в Государственный суд Финляндии входят согласно 101 конституции председатель Верховного административного суда Финляндии, 3 старших по должности председателя апелляционных судов, а также 5 членов, избираемых парламентом сроком на 4 года<sup>12</sup>. Государственный суд, закончив соответствующее расследование, выносит свой приговор на основании Уголовного кодекса.

В Швеции до конституционной реформы конца 60-х-начала 70-х гг. Форма правления также предусматривала существование специального Государственного суда<sup>13</sup>. Во время проведения конституционной реформы в указанный период вносились предложения сохранить Государственный суд, приведя положения о нем в соответствии с новой редакцией конституции. Однако Государственный суд в результате реформы все-таки был упразднен. Мотивом для его упразднения послужил тот факт, что за все время его существования он всего лишь несколько раз рассматривал дела, подпадающие под его юрисдикцию<sup>14</sup>. Поэтому разработчики новой Формы правления предложили передать полномочия Государственного суда

<sup>9</sup> Следует заметить, что в соответствии с 1 Акта «О праве Эдускунты контролировать законность деятельности членов Государственного совета, канцлера юстиции и юридического уполномоченного» 1922 г. это право Эдускунты распространялось также на заместителя канцлера юстиции, заместителя юридического уполномоченного и на их заместителей.

<sup>10</sup> За исключением решения о привлечении к юридической ответственности уполномоченных Риксбанка и парламентских ревизоров. В их отношении решения принимаются Финансовой комиссией Риксдага.

<sup>11</sup> До конституционной реформы 90-х гг. дело об обвинении против президента Республики рассматривал Верховный суд Финляндии.

<sup>12</sup> Для сравнения следует сказать, что по ранее действовавшему Акту «О Государственном суде» 1922 г., помимо перечисленных лиц в состав Государственного суда входили также профессор-юрист юридического факультета Хельсинкского университета и его заместитель, избираемые факультетом на 4 года, а также 6 членов и их заместители, избираемые Эдускунтой также на 4 года.

<sup>13</sup> См. подробнее: Hästad E. The Parliament of Sweden. - Great Britain: The Hansard Society for Parliamentary Government, 1957. P. 132.

<sup>14</sup> Последнее обвинение Государственный суд вынес в 1854 г.

Верховному суду, возглавляющему систему судов общей юрисдикции в стране. Верховный суд в качестве суда первой инстанции рассматривает дела об ответственности лиц, связанные с совершением преступления при исполнении обязанностей или выполнения служебных функций министром, членом Верховного суда, членом Высшего административного суда, омбудсманом Риксдага, канцлером юстиции, государственным прокурором или лицами, которые исполняют их обязанности<sup>15</sup>.

В Исландии имеется еще одна стадия в процессе импичмента, если импичмент имеет место в отношении президента страны. Эта стадия заключается в одобрении принятой депутатами Альтинга резолюции об отстранении президента от должности на референдуме, который проводится в течение двух календарных месяцев со дня принятия указанной выше резолюции, и в течение этого периода президент не может исполнять свои функции. В случае отклонения депутатами резолюции об импичменте в отношении президента Альтинг немедленно распускается и проводятся новые выборы. Но пока таких случаев в Исландии не было.

Вообще для парламентской практики всех стран Северной Европы привлечение к юридической ответственности должностных лиц явление крайне редкое. В Дании одним из первых прецедентов применения этой формы ответственности депутатами Фолькетинга стало отстранение от должности министра юстиции П.Альберти в 1909 г., обвиненного в растрате 7,5 миллионов датских крон Обществом экспорта масла, директором которого он являлся. Несмотря на то, что Копенгагенский суд почти сразу же приговорил его заочно к восьми годам каторжных работ, Государственный суд, рассматривавший дело П.Альберти, все-таки не нашел вины министра в случившейся растрате, однако отметил при этом непростительное легкомыслие министра, несовместимое с занятием столь высокого поста<sup>16</sup>.

Таким образом, можно согласиться с мнением шведского исследователя Олле Ньюмана, называющего юридическую ответственность должностных лиц «исключительной и чрезвычайной»<sup>17</sup> формой контроля, используемой парламентариями Скандинавских стран.

Несколько чаще по сравнению со своими коллегами в соседних Скандинавских странах к импичменту прибегали депутаты Финляндии. В 1933 г. процедура импичмента была возбуждена против министра, который обвинялся в сознательной фальсификации протокола заседания Государственного совета. Однако к ответственности обвиняемый привлечен не был из-за отсутствия достаточных доказательств. После Второй мировой войны в Финляндии к юридической ответственности в порядке импичмента были привлечены президент Ристо Рюти, премьер-министр и министр

иностраннных дел «за нарушение Конституции», которое выразилось в том, что глава государства пообещал Германии не проводить никаких сепаратных переговоров о мире с СССР, не имея права этого делать, поскольку вопросы войны и мира согласно действовавшей Форме правления 1919 г. входили в компетенцию парламента<sup>18</sup>. В 1953 г. финляндские депутаты привлекли к импичменту 4 бывших министров за некорректное поведение в оказании государственной помощи частным предприятиям. Два министра были оправданы, а двое других были признаны виновными и должны были уплатить большой штраф и компенсацию государству.

При парламентском режиме процедура политической ответственности правительства включается юристами в систему форм парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти и является краеугольным камнем парламентаризма государственного режима, сложившегося и существующего в настоящее время во всех странах Северной Европы.

Парламентская ответственность правительства согласно демократическим конституциям реализуется преимущественно посредством двух процедур: вотума недоверия и отказа в доверии. Различие между ними заключается в следующем.

*Вотум недоверия* - результат парламентской инициативы. Поэтому в интересах стабильности правительства иногда конституции усложняют процедуру этой инициативы, требуя, чтобы она исходила от значительной группы парламентариев. Выражение недоверия обусловлено также необходимостью его поддержки квалифицированным большинством голосов депутатов. Применение вотума недоверия может быть ограничено и другими путями. Например, во Франции в случае отклонения резолюции порицания Национальным собранием депутаты, ее подписавшие, не могут в течение той же парламентской сессии внести новую резолюцию порицания.

*Отказ в доверии* имеет место в случае, когда правительство само поставило вопрос о доверии в связи с каким-либо актом, принятия которого оно добивается от парламента. Это довольно эффективный способ давления на парламент, особенно в условиях, когда отказ в доверии и вызванный этим правительственный кризис могут повлечь роспуск парламента или одной из его палат. С другой стороны, отказ парламента принять желательный для правительства акт может лишить правительство возможности проводить свою политику или серьезно затруднить проведение этой политики, в результате чего нахождение в составе правительства становится для его членов бессмысленным.

Длительное время правительства Скандинавских государств назначались монархами без учета воли парламента. Не существовало политической ответственности министров перед представительными органами за свои действия. Соответственно парламента не

<sup>15</sup> Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. М.: Городец, 2004. С. 213-214.

<sup>16</sup> Вообще, за период с 1855 по 1939 гг. в Дании всего лишь 14 раз вставал вопрос в парламенте о привлечении того или иного министра к импичменту. - 16См. подробнее: Sørensen M. Stasforfatningsret. - København, 1969. S. 137.

<sup>17</sup> Nyman O. Parlamentariskt regeringsstt. - Stockholm, 1981. S. 95.

<sup>18</sup> См: Вводную статью к конституции Финляндии Моруновой М.А. в сборнике «Конституции государств Европейского Союза». - М.: ИНФРА-НОРМА, 1997. С. 606, 608.

могли применять к правительству такой формы контроля, как вотум недоверия или резолюцию порицания, которые получили широкое распространение в других государствах.

Конституции всех рассматриваемых стран, кроме конституции Норвегии 1814 г., закрепляют в соответствующих параграфах возможность привлечения правительства и отдельных его членов к политической ответственности. Так, § 15 конституции Дании 1953 г. устанавливает, что «министр уходит в отставку, если Фолькетинг выносит ему вотум недоверия». При этом регламент Фолькетинга в 33 уточняет, что резолюция порицания, по общему правилу, считается принятой, если за нее проголосовало более половины от общего числа депутатов палаты. Однако это большинство может быть изменено при наличии письменного предложения председателя Фолькетинга или 17 депутатов, поддержанного ¾ депутатов Фолькетинга (42 регламента Фолькетинга)<sup>19</sup>.

В 4 гл. 12 Формы правления Швеции 1974 г. закреплено право Риксдага делать заявления о том, что правительство или отдельный министр не пользуются доверием Риксдага. Такое заявление называется вотумом недоверия. Для его принятия необходимы, *во-первых*, инициатива, исходящая от не менее чем 35 депутатов, а *во-вторых*, поддержка такой инициативы не менее половиной членов Риксдага, то есть 175 депутатов. Однако в ответ на выражение вотума недоверия правительство в течение одной недели после его объявления может объявить о роспуске Риксдага и проведении внеочередных выборов в палату.

Правительство Исландии также несет политическую ответственность за все свои действия. § 14 конституции устанавливает: «Кабинет несет ответственность за все действия правительства».

В соответствии с § 64 действующей конституции Финляндии члены Государственного совета должны пользоваться доверием парламента. То есть согласно точному смыслу указанного параграфа доверием Эдункунты должен пользоваться любой кабинет. До принятия Конституции 1999 г. в действительности это требование относилось только к Государственному совету, сформированному на парламентской основе, а «переходные кабинеты»<sup>20</sup> в таком доверии не нуждались и не обязаны были уходить в отставку по требованию правительства. Это и понятно, так как переходный кабинет потому и образовывался, что не удавалось сформировать Государственный совет, пользующийся поддержкой парламентского большинства. В соответствии с новой финляндской конституцией президент должен уволить кабинет в отставку или освободить с должности любого члена Государственного сове-

та, если Государственный совет или отдельный его член не пользуется больше доверием парламента<sup>21</sup>.

В Норвегии политическая ответственность правительства установлена на основе конституционного обычая и не закреплена конституционно. Принцип политической ответственности правительства нашел свое реальное воплощение в этой Скандинавской стране уже в XIX в., поводом для становления которого стал политический кризис в стране в 80-х гг. XIX в. В 1872 г. Стортинг Норвегии принял решение о внесении поправки в конституцию, которая предусматривала участие министров в парламентских дебатах. Правительство Э. Станга рекомендовало королю Швеции, который тогда формально являлся и главой государства в Норвегии в силу заключенной шведско-норвежской унии, не санкционировать эту поправку, в результате чего Стортинг привлек министров к ответственности «за вредные советы, которые они давали королю». Этот конфликт получил название в правовой доктрине «вето-разногласие». Он перешел в Государственный суд Норвегии, который в марте 1884 г. часть министров присудил к штрафу, а другую часть к отстранению от должности. В 1892 г. король вынужден был назначить новое правительство Йохана Свердрупа, опирающееся на поддержку парламентского большинства<sup>22</sup>. Политическая ответственность норвежского правительства перед парламентом так и не была закреплена в конституции Норвегии. Однако этот принцип парламентаризма до сих пор действует в стране на основе конституционного обычая. В Норвегии члены Государственного совета несут коллективную ответственность за решения кабинета. Право увольнения министров возложено § 22 норвежской конституции на короля, но он может воспользоваться им только после выяснения мнения членов Государственного совета. Каких-либо четких нормативных правил о порядке вынесения вотума недоверия в Норвегии не предусмотрено. После 1905 г., т.е. после разрыва унии со Швецией и приобретения Норвегией независимости, в этой стране было только два случая вынесения Стортингом формального вотума недоверия в 1928 г., выраженного правительству К.Хорнсруда, и 1963 г., выраженного правительству Э.Герхардсена.

Особо следует обратить внимание на подход различных стран к вопросу о политической ответственности правительства в случае неутверждения депутатами важной правительственной программы или законопроекта, с принятием которых правительство связывает свою дальнейшую политическую судьбу. Так, в Дании непринятие какого-либо законопроекта, предложенного правительством, не означает недоверия ему, если только само правительство не ставило в связи

<sup>19</sup> До 1997 г. депутаты Фолькетинга могли принимать решение о вотуме недоверия в виде т.н. «мотивированной повестки дня», для принятия которой Фолькетинг должен был обсуждать ее проект не менее двух раз. См. подр. Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. М.: Городец, 2004. С. 248.

<sup>20</sup> «Переходными кабинетами» в Финляндии называются кабинеты, назначаемые президентом. При этом переходным мог стать и парламентский кабинет, если он подавал в отставку, а президент просил его осуществлять свои полномочия до формирования нового парламентского кабинета. Такой кабинет нельзя было освободить от исполнения обязанностей в результате применения вотума недоверия. - См. подр. Могунова М.А. Государственное право Финляндии. М.: Городец, 2005. С. 207.

<sup>21</sup> При этом в указанном параграфе уже нет оговорки, имевшейся в 36-й действовавшей ранее Формы правления Финляндии, согласно которой любой член Государственного совета мог быть снят с занимаемой должности президентом по инициативе премьер-министра по другим причинам.

<sup>22</sup> См. подробнее Исаев М.А. Государственный строй Норвегии. - М., 1999. - С. 59-60, а также: Могунова М.А. Скандинавские государства: центральные органы власти. - М.: Юр. лит.-ра. С. 61-62.

с этим законопроектом вопроса о доверии. В декабре 1983 г. депутаты Фолькетинга смогли собрать в парламенте большинство голосов против проекта закона о государственном бюджете, основанного на политике «жесткой экономии», с принятием которого правительство связало вопрос о доверии ему. Непринятие депутатами этого законопроекта привело к политическому конфликту, который был разрешен роспуском Фолькетинга и проведением внеочередных выборов 10 января 1984 г. В результате было сформировано новое правительство во главе с лидером консерваторов П.Шлютером.

В Норвегии, как уже отмечалось, конституция ничего не говорит о возможности кабинета самому ставить в Стортинге вопрос о доверии правительству. В отличие от выражения парламентом вотума недоверия, постановка самим правительством перед депутатами вопроса о доверии случалась в этой стране гораздо чаще. В 1972 г. правительство Т.Браттелиса связало свою судьбу с решением вопроса о присоединении Норвегии к ЕЭС и после проведения референдума по данному вопросу, в результате которого против проголосовало большинство граждан, оно вынуждено было уйти в отставку. В 1986 г. правительство К.Виллокса ушло в отставку после того, как депутаты отклонили правительственное предложение об увеличении ставки налога на бензин<sup>23</sup>. В 2000 г. правительство К.М.Бондевика подало в отставку, что было вызвано отсутствием поддержки со стороны парламента в вопросе о проведении правительством энергетической политики и строительстве газовой электростанции. На сегодняшний день конституционной практике Норвегии известно 11 случаев постановки правительством перед Стортингом вопроса о доверии.

Другим основанием для возможной отставки правительства в Норвегии является поражение партии, из которой сформировано правительство на парламентских выборах, хотя оно не закреплено конституционно и действует в Норвегии также в силу конституционного обычая. По этой причине в отставку уходили, в частности, правительства Люкке в 1928 г., Герхардсена в 1965 г., Брундтланд в 1981 и 1989 гг., Сольтенберга в 2001 г.

Кроме того, возможны и другие причины досрочной отставки правительства страны. Например, противоречия в самом правительстве между самими министрами, представляющими в правительстве разные партии и являющимися т.н. партнерами по коалиции (по этой причине подали в отставку правительства Бортена в 1971 г. и Сюсе в 1990 г.), а также:

- по причине смены партийного лидера (правительства Торпа в 1955 г. и Браттели в 1976 г.);
- в случае добровольной отставки премьер-министра (правительство Брундтланд в 1996 г.);
- болезни премьер-министра (правительства

Микельсена в 1907 г., Герхардсена в 1951 г., Нордли в 1981 г.);

- смерти премьер-министра (правительства Халворсена в 1923 г., Колстада в 1932 г.).

Отставка всего правительства в случае отставки или смерти премьера действует в Норвегии также в силу конституционного обычая. Считается, что новый премьер-министр не должен быть связан выбором на министерские должности, сделанным его предшественником.

Шведская Форма правления не обязывает правительство уйти в отставку в случае, если важный законопроект, переданный кабинетом на утверждение Риксдага, не проходит в парламенте. Однако из этого правила есть и исключения, которые позволяют говорить о зарождении в Швеции конституционного обычая, закрепляющего отставку правительства в том случае, если депутаты не поддерживают какое-либо важное решение правительства.

Подобного мнения придерживается и известный шведский юрист Турбьерн Ларссон, называя такой вид политической ответственности «неформальным вотумом недоверия»<sup>24</sup>. Он применялся в Швеции дважды: в 1981 г., когда коалиционное правительство Турбьерна Фэльдина после двух лет пребывания у власти подало в отставку, выражая тем самым свой протест против несогласия членов парламента от Умеренной коалиционной и Народной партий провести национальный референдум по вопросу об использовании атомных электростанций. И в феврале 1990 г., когда премьер Ингвар Карлссон заявил, что правительство уйдет в отставку, если депутаты не проголосуют за пакет правительственных законопроектов, касающихся долгосрочных программ в экономике. Депутаты не поддержали эти законопроекты и правительство действительно ушло в отставку.

Что же касается вотума недоверия, принимаемого депутатами, то Форма правления Швеции и конституционный обычай Норвегии предъявляют к этой процедуре особые требования.

Так, например, по мнению норвежского ученого П.Ставанга, эта форма ответственности требует формального подхода<sup>25</sup>. Выражение правительству недоверия должно следовать из четкой формулировки, содержащейся в резолюции парламента и гласящей: «правительство не пользуется доверием Стортинга»<sup>26</sup>. Однако на практике в Норвегии резолюция порицания не всегда приводила к отставке правительства, поскольку до 1908 г. не рассматривалась как обязательное условие для ухода правительства. Правительственный кризис 1908 г. дал основание для зарождения в Норвегии конституционного обычая, согласно которому правительство должно уйти в отставку только в том случае, если вопрос о вотуме недоверия будет поддержан большинством голосов в Стортинге.

<sup>23</sup> Кстати говоря, за год до этого правительству К.Виллокса удалось добиться от Стортинга поддержки по вопросу об учреждении в стране лотереи, с которым правительство также связывало свою судьбу.

<sup>24</sup> Larsson T. Governing Sweden. - Stockholm, 1995. P. 21.

<sup>25</sup> Stavang P. Parlamenarisme og magtbalance. - Oslo, 1964. S. 92.

<sup>26</sup> В этой связи в Норвегии произошел интересный казус. В 1919 г. парламента принял резолюцию, имевшую формулировку «Стортинг сожалеет о деятельности правительства». Премьер-министр Гуннар Кнудсен посчитал ее выражением недоверия правительству.

Такое условие получило наименование «*негативное большинство*»<sup>27</sup>.

Кроме того, в Норвегии вопрос о недоверии правительству может стать следствием деятельности специальной расследовательской комиссии парламента. Это вошло в конституционную практику Норвегии после того, как в 1962 г. произошло чрезвычайное происшествие на норвежском государственном предприятии «Королевской угольной компании»: взрыв в одной из шахт компании унес жизни 21 человека. Для рассмотрения причин и последствий трагедии была образована специальная комиссия под руководством депутата Стортинга Тенсета. Комиссия представила Стортингу свой отчет о случившемся 13 июня 1963 г. Этот отчет содержал острую критику руководства министерства промышленности. Депутаты, заслушав доклад, приняли решение о рассмотрении деятельности министерства промышленности специальной парламентской комиссией, состоящей из представителей постоянных парламентских комиссий по промышленности и коммунальным делам. Эта специальная комиссия уже 16 августа представила свой доклад с предложением о выражении правительству недоверия, которое обсуждалось в парламенте в течение 4-х недель. В результате предложение о недоверии правительству было поддержано большинством депутатов Стортинга.

В Швеции предложение о вотуме недоверия принимается к рассмотрению, если только оно внесено не менее, чем десятой частью депутатов Риксдага (т.е., по меньшей мере, 35 депутатами). Однако такое предложение не рассматривается в период между проведением очередных выборов или принятием решения о внеочередных выборах и созывом вновь избранного Риксдага. Не допускается выдвижение вотума недоверия против министра, который после освобождения от должности продолжает оставаться на своем посту до вступления в должность своего преемника, если этого требует премьер-министр. Это правило, однако, не распространяется на самого премьер-министра.

Политическая ответственность во всех рассматриваемых странах может быть как коллективная, так и индивидуальная. Например, действующая конституция Финляндии в 60 целиком воспроизвела положение 43 прежней Формы правления Финляндии в отношении индивидуальной политической ответственности министров за выполнение ими своих служебных обязанностей. Каждый министр, принимающий участие в рассмотрении дела в Государственном совете Финляндии, несет ответственность за принятые решения, если только он не заявил свое несогласие с занесением его в протокол. Индивидуальная политическая ответственность имела место в Финляндии в 1922 г., когда депутаты Эдускунты выразили недоверие министру иностранных дел Рудольфу Холсти, подпи-

савшему в Варшаве соглашение о политическом сотрудничестве между Финляндией, Польшей, Латвией и Эстонией. В 1948 г. вотум недоверия был выражен министру внутренних дел Финляндии Урьё Лейно по инициативе Конституционной комиссии парламента, установившей факт превышения министром своих служебных полномочий в вопросе оптации гражданства СССР гражданами Финляндии.

Следует отметить, что индивидуальная политическая ответственность применяется в парламентской практике рассматриваемых стран реже, нежели коллективная. Так, например, в Швеции после принятия Формы правления в 1974 г. только трижды ставился вопрос о недоверии отдельному члену правительства и лишь в единственном случае он завершился отставкой конкретного министра. В феврале 1985 г. депутаты от Умеренно-коалиционной партии, Партии центра и Народной партии выразили недоверие тогдашнему министру иностранных дел Леннарту Бюдстрёму за его позицию по поводу вторжения иностранных подводных лодок в шведские внутренние воды. Однако предложение о недоверии министру так и не было поддержано большинством: за недоверие проголосовало 160 депутатов, против 184 (7 депутатов отсутствовали при голосовании). Единственным случаем доведения процедуры недоверия до ее логического конца отставки министра стал вотум недоверия, выраженный в 1988 г. министру юстиции Анне-Грете Лейон за ее позицию в конкретном судебном деле (т.н. дело «Эббе Карлссона»), которая, по мнению депутатов Умеренно-коалиционной илевой партий, противоречила конституции страны<sup>28</sup>. В 2006 г. шведские парламентарии угрожали правительству в лице премьер-министра и министра иностранных дел вотумом недоверия за неэффективные действия по оказанию помощи Таиланду по ликвидации разрушительных последствий, вызванных цунами зимой 2005 г. Однако к вотуму недоверия на этот раз депутаты прибегнуть не успели. Министр иностранных дел Лайла Фрейвалдс сама подала в отставку после критики в ее адрес, опубликованной в постановлении Конституционной комиссии Риксдага.

Для рассматриваемых стран характерно то, что недоверие правительству или его отдельному члену нечасто приводят к их отставке. Этот факт можно объяснить следующим.

*Во-первых*, правительства всех рассматриваемых стран, за исключением Норвегии, могут потребовать роспуска палат и досрочного проведения новых выборов. При этом в Дании палату распускает глава государства, в Швеции — тальман (председатель Риксдага). В Исландии и Финляндии соответственно правом роспуска парламента обладают президенты этих республик<sup>29</sup>. Особенно часто к этому способу борьбы с политической ответственностью прибегали правительства

<sup>27</sup> Речь идет об отставке правительства Лёвланда в 1906 г. Премьер-министр Лёвланд заявил, что поскольку выдвинутая депутатами резолюция порицания поддержана большинством голосов, то он считает себя обязанным уйти в отставку. Т.е. «отрицательное большинство» в отношении резолюции порицания отныне стало означать не право правительства, а его обязанность подать в отставку. Аналогичный случай произошел в 1926 г. с премьером Мовинкелем.

<sup>28</sup> Nergelius J. Svensk statsrätt. Stockholm: Studentlitteratur, 2006. S. 53.

<sup>29</sup> Действующая финляндская конституция 1999 г. устанавливает, что президент Республики может прибегнуть к роспуску Эдускунты только по предложению премьер-министра.

в Финляндии, где после выражения парламентариями вотума недоверия правительствам Каллио в 1926 г., Сунилы в 1928 г., Суксела-Йенена в 1957 г., фон Фиендта в 1958 г. правительства обращались к президенту с просьбой распустить Эдускунту. В Швеции парламент был распущен один раз в 1957 г.

*Во-вторых*, правительство может предотвратить голосование в парламенте по вопросу о недоверии кабинету в случае принятия им или его отдельным членом самостоятельного решения об отставке до обсуждения вопроса о недоверии на заседании парламента. В этой связи можно вспомнить «добровольный» уход в отставку в 1992 г. министра по вопросам налогообложения Дании Ф.Расмуссена, который подвергался резкой критике депутатами Фолькетинга за неправильное осуществление расходов министерства по статье «Компьютеризация». Решение Ф.Расмуссена об уходе предотвратило вынесение ему вотума недоверия, на которые депутаты были настроены весьма решительно. А в 1993 г. премьер-министр Дании, лидер Консервативной партии, П.Шлютер также прибегнул к этому способу предотвращения назревавшего в обществе политического конфликта и объявил о добровольной отставке. Вокруг правительства П.Шлютера разгорелся скандал, подводом для которого стало выяснение депутатами Фолькетинга фактов дезинформации их со стороны премьер-министра и отдельных членов кабинета по вопросу об оформлении въезда в страну тамильских беженцев.

И, наконец, *в-третьих*, депутаты стран Северной Европы даже если прибегают к выражению правительству недоверия, в подавляющем большинстве случаев при голосовании по данному вопросу не набирают требуемого большинства голосов. Так, в Швеции после принятия новой Формы правления 1974 г. вопрос о выражении правительству вотума недоверия ставился депутатами всего 4 раза. В октябре 1980 г. депутаты от Социал-демократической партии Швеции и существовавшей тогдалевой партии коммунистов поставили вопрос о недоверии правительству Турбьёрна Фэльдина за проводимую им экономическую политику. Предложение поддержало 174 депутата, против недоверия высказалось 175 парламентариев. Два других раза вопрос о недоверии поднимался в отношении правительств Йорана Перссона: первый случай произошел в ноябре 1996 г., когда депутаты от Умеренно-коалиционной партии, Народной партии и Христианско-демократической партии выступили с критикой доклада премьер-министра Й.Перссона по поводу его визита в Китай. Тогда за недоверие проголосовало 119, а против - 204 депутата (16 депутатов воздержались и 10 отсутствовали при голосовании). Другой случай имел место в октябре 1998 г. Вопрос о выражении недоверия премьеру Й.Перссону был вызван недовольством депутатов тем фактом, что Й.Перссон

не ушел в отставку после парламентских выборов, проведенных в том же году, по результатам которых произошло изменение политических сил в парламенте. Предложение о выражении недоверия поддержало тогда всего 82 депутата, против высказались - 186 членов Риксдага при 74 воздержавшихся и 7 отсутствовавших парламентариев. Последней попыткой привлечения правительства к политической ответственности посредством выражения ему недоверия стало голосование в Риксдаге в октябре 2002 г., инициированное депутатами от Умеренно-коалиционной партии. Эта инициатива была вызвана недовольством того, что депутаты от Социал-демократической партии в течение 3-х недель после парламентских выборов так и не смогли договориться с депутатами отлевой партии и Партии зеленых о поддержке тогдашнему правительству. Эта попытка также не увенчалась успехом: за вотум недоверия правительству проголосовало 158 депутатов, против 174 и 17 депутатов воздержались.

Таким образом, мы видим, что во всех случаях депутаты Риксдага при голосовании в палате по вопросу о недоверии правительству и его досрочной отставке не набирали необходимого большинства голосов, требуемого для отставки правительства.

Объяснить этот феномен можно двумя причинами. Первая причина состоит в том, что депутаты от правительственных партий не желали отставки «своих» кабинетов. Вторая причина заключается в том, что депутаты не желали потерять свои места в парламенте в случае, если правительство после выражения недоверия прибегнет к процедуре роспуска палаты.

В случае отставки правительства оно продолжает выполнять свои полномочия до формирования нового правительства (§ 8 гл. 6 Формы правления Швеции). Тогда правительство превращается в т.н. «служебное правительство», которое занимается, как правило, лишь решением текущих, рутинных дел<sup>30</sup>. Однако, единственное конституционное ограничение, которое предъявляется служебному правительству невозможность требовать проведения внеочередных выборов (§ 4 гл. 3 Формы правления Швеции). Но на практике каких-то значительных политических решений служебное правительство не принимает, законопроектов в Риксдаг не вносит, т.к. оно не пользуется парламентским доверием. Служебное правительство даже не отвечает на вопросы и интерpellации депутатов. Однако Конституционная комиссия Риксдага высказывалась за расширение полномочий служебного правительства, вызванное необходимостью для страны «всегда иметь функционирующий орган управления», поэтому, по мнению Комиссии, «чем дольше продолжает работать служебное правительство, тем большую свободу действий оно должно иметь»<sup>31</sup>, особенно это касается «осуществления планируемых и начатых действий во внешнеполитической сфере»<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Holmberg E., Stjernquist N. Vår författning. 13 uppl./Reviderad av Isberg M., Regner G. Stockholm: Norstedts Juridik, 2005. S. 125.

<sup>31</sup> KU 1989/90:30. S. 13.

<sup>32</sup> Ibid.