

БАБАХАНОВА М. Э.

диссертант

*(Академия государственного управления
при Президенте Азербайджанской Республики)*

УДК 342.518.5

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ПРАВИТЕЛЬСТВА В НОРВЕГИИ**

Статья посвящена одному из важных компонентов института конституционного права – контролю парламента над правительством. Исследовано политическую, правовую ответственность правительства Норвегии. Также проанализировано действующее законодательство в этой области.

Ключевые слова: *правительство, ответственность, контроль, власть.*

Стаття присвячена одному з важливих компонентів інституту конституційного права – контролю парламенту над урядом. Досліджено політичну, правову відповідальність уряду Норвегії. Також проаналізовано чинне законодавство у цій галузі.

Ключові слова: *уряд, відповідальність, контроль, влада.*

An article is dedicated to one of the important components of the Institute of Constitutional Law – control of parliament over the government. The state form in Article is researching the political and legal accountability of government Norway, and an analysis of the existing legislation in this area.

Key words: *government, accountability, control, power.*

Введение. Изучение опыта зарубежных стран относительно видов ответственности высших органов государственной власти есть необходимым с учетом того, что дает возможность видеть каждому государству возможные пути усовершенствования национального законодательства.

Постановка задачи. Анализ позиции иностранных государств, а именно Королевства Норвегии, в части существующих у них процедур и видов ответственности правительства страны.

Результаты исследования. Одним из главных принципов законодательной власти в Скандинавии является парламентаризм. Парламентаризм определяется как особая форма сотрудничества законодательной и исполнительной властей. С юридической точки зрения такая форма сотрудничества выражена в ряде урегулированных правом институтах, например: институт вотума недоверия, институт права роспуска, институт формирования правительства. Совокупность этих институтов порождает своеобразный механизм взаимодействия между правительством и парламентом. Именно парламентаризм служит основой институциональных мер контроля законодательной власти над исполнительной. В норвежском контексте парламентаризм означает, что министры обязаны предстать перед Стортингом, чтобы ответить на вопросы и чтобы оправдать свои действия, и что кабинет министров не может оставаться у власти против воли парламентского большинства [4, с. 158].

Нормативно-правовое регулирование привлечения должностных лиц к юридической ответственности в Норвегии прежде всего характеризуется закреплением возможности привлечения к юридической ответственности отдельных должностных лиц на конституционном уровне.

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 на-



казаний 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. В § 49 Регламента Стортинга содержится только положение, согласно которому в случае, если весь Стортинг или один Одельстинг (нижняя палата 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.

Эти вопросы изначально были урегулированы специальным Законом об ответственности (Ansvarlighetsloven) 1828 г., который был заменен 5 февраля 1932 г. Законом о наказании за действия, осужденные Государственным судом, где более полно говорится о характере совершенных преступлений, за которые лицо может быть привлечено к юридической ответственности.

§75(h) Конституции Норвегии устанавливает возможность привлечения к юридической ответственности и других должностных лиц государства. Так, Стортинг правомочен «призывать к ответу по поводу государственных дел любых лиц, за исключением короля и членов королевской фамилии (в случае занятия им 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, осужденные Государственным судом 1932 г. устанавливаются следующие основания для привлечения этих лиц к юридической ответственности: утаивание государственных документов, которые должны быть переданы Стортингу (за совершение этого преступления импичменту были подвергнуты два министра финансов уже в начале XIX века – Хакстхаузен (1816 г.) и Ведель (1822 г.) [2, с. 141–142]; не предоставление отчетности государственным ревизорам; разглашение государственной тайны; ненадлежащее использование государственной собственности; нарушение законов страны, причинившее ущерб государству.

Вот как, например, определяет норвежскую форму парламентаризма известный норвежский конституционалист Ф. Кастберг: «парламентарная система, или парламентаризм, является таким государственным строем, при котором король должен выбрать себе советников среди лиц, согласие на назначение которых дает национальное собрание. Прежде всего это означает, что советники короля – «кабинет», «министерство» или «правительство», как они обычно называются в странах с парламентским правлением, должны подать в отставку, поскольку национальное собрание своим заявлением о недоверии выражает свое решение о том, что должно произойти» [1, с. 292].

Вместе с тем нетрудно видеть, что категория «доверие» в некотором роде не поддается юридическому регулированию, несмотря на то, что сам термин считается легальным и конституционным – содержится в текстах основных законов, опять-таки исключение здесь составляет Норвегия. Конституция Норвегии только в одном из своих параграфов допускает толкование его как основу парламентаризма: «Когда прения в Стортинге являются открытыми, премьер-министр и члены государственного совета имеют право посещать Стортинг, равно обе его части, и пользуются теми же правами, что и его члены, однако за исключением подачи голоса...», § 74, ср. § 41 регламента Стортинга. Равным образом датская практика также не способна нам дать четкого юридического определения понятия доверия. Нередко здесь пользуются выражением «парламентаризм фолькетинга» для того, чтобы разрешить очевидную трудность в понимании категории доверия. Считается, например, что министром никогда не может быть назначено лицо, в отношении которого



известно, что оно сразу же получит вотум недоверия в парламенте, а премьер, назначивший такое лицо, может быть привлечен к юридической ответственности [7, с. 119].

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 палаты. 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 назначали монархи без учета воли парламента. Не существовало политической ответственности министров перед представительными органами за свои действия. Соответственно парламента не 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.

В Норвегии политическая ответственность правительства установлена на основе конституционного обычая и не закреплена конституционно. Принцип политической ответственности правительства нашел свое реальное воплощение уже в XIX в., когда с 1860 г. депутаты Стортинга несколько раз выступили с критикой правительства, что привело к его уходу. В 1872 г. Стортинг Норвегии принял решение о внесении поправки в конституцию, которая предусматривала участие министров в парламентских дебатах.

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. 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. Члены Государственного совета несут коллективную ответственность за решения кабинета. Несмотря на то, что право увольнять министров возложено на короля, он может воспользоваться им только после выяснения мнения членов Государственного совета (§ 22 норвежской конституции). Каких-либо четких нормативных правил о порядке вынесения вотума недоверия в Норвегии не предусмотрено.

Конституция Норвегии ничего не говорит о возможности кабинета самому ставить в Стортинге вопрос о доверии правительству. Но в политической жизни страны были прецеденты, когда кабинет связывал доверие к нему с принятием парламентом особо важного правительственного документа. Так, в 1963 г. правительство представило на рассмотрение Стортинга свою программу, заявив, что если депутаты ее не примут, то правительство уйдет в отставку. За предложенную кабинетом программу проголосовало всего лишь 74 депутата Стортинга, и правительству ничего не оставалось делать, как уйти в отставку. При этом постановка правительством вопроса о доверии ему и его отставка носят «добровольный» характер, поскольку в Норвегии, в отличие от других рассматриваемых стран, в случае отказа правительству в доверии, оно не имеет возможности требовать роспуска Стортинга.

Так, например, по мнению норвежского ученого П. Ставанга, эта форма ответственности требует формального подхода [8, с. 92]. Выражение правительству недоверия должно следовать из четкой формулировки, содержащейся в резолюции парламента и гласящей: «правительство не пользуется доверием Стортинга». В этой связи в Норвегии произошел интересный случай, когда в 1919 г. Стортинг принял резолюцию, имевшую формулировку «Стортинг сожалеет о деятельности правительства». Премьер министр Г. Кнудсен считал ее выражением недоверия правительству [11, с. 15–23].



Политическая ответственность в Норвегии может быть как коллективная, так и индивидуальная. Но в большинстве случаев правительство Норвегии действует коллективно. Члены Государственного совета несут коллективную ответственность за решения кабинета. Право увольнять министров возложено согласно § 22 норвежской Конституции на короля, но он может воспользоваться им только после выяснения мнения членов Государственного совета. Необходимо проанализировать нормы объективного действующего конституционного права скандинавских стран, устанавливающие юридическую ответственность министра за отправление им своих служебных обязанностей.

В Норвегии министр обладает высшей, но вместе с тем производной от главы государства, властью. Свои полномочия в Норвегии глава министерства получает в силу назначения его на пост формальным актом короля в Государственном совете. Традиционным для положения министра в структуре высших органов государственной власти и управления является вопрос о его ответственности за исполнение им своих обязанностей. Также традиционным стало и то, что этот вопрос рассматривается с двух позиций: с позиции политической и юридической ответственности высшего должностного лица страны. Необходимо помнить, что премьер-министр обладает точно таким же статусом. Институт политической ответственности на сегодня составляет краеугольный камень парламентаризма как основного принципа формы правления, что дает основание для анализа. В первую очередь необходимо отметить, что такого рода ответственность наступает для главы департамента только при исполнении им своих прямых служебных обязанностей.

Так, Норвежский закон «О наказаниях за действия, обвинение по которым рассматривает Государственный суд» от 5 февраля 1932 г. устанавливает даже специальную категорию преступлений высших должностных лиц страны – это в целом дела, связанные с нарушением конституции, когда встает вопрос о конституционной ответственности лица [10, с. 209]. Например, § 8 указанного закона так квалифицирует подобные правонарушения: «Когда что-либо потребовало решения стортинга, но решено было без такового; когда протоколы, документы или сведения, которые должны предоставляться стортингу, утаиваются, или государственная отчетность, не представляется государственным ревизорам, как того требует п. «h» § 75 конституции».

Наступление юридической ответственности министра в Норвегии и в целом в скандинавских странах обусловлено вступлением приговора суда в законную силу. Это означает, что процедура отрешения от должности обвиненного министра (так называемый импичмент) в законодательстве сегодня не предусмотрена. В принципе считается, что министр может продолжать исполнять свои обязанности, но фактически в условиях, созданных выдвинутым против него обвинением министру не до выполнения своих служебных функций. Суд, рассматривающий дело по существу, в случае вынесения им обвинительного приговора сначала отстраняет министра от должности, а потом уже применяет к нему санкцию.

Решение по существу юридической ответственности выносит специальный судебный орган – Государственный суд (Rigsrett), положение которого в судебной системе страны представляет особый интерес. В принципе он мог бы быть отнесен к системе судов общей юрисдикции, основанием чему является во-первых то, что в Конституции Норвегии он упомянут именно вместе с ними, а во-вторых, половина его членов состоит из членов Верховного суда, и наконец, в-третьих, процессуальные нормы, которые он применяет в деле, заимствованы из общего процессуального закона.

Право выдвижения обвинения против министра принадлежит особому инициативному комитету Одельстинга, которому поручается подготовить дело к слушанию в суде. Одновременно с этим Одельстинг выбирает из своего состава обвинителей. По выдвижении обвинения министр может требовать назначения себе официального защитника. Законодательством предусмотрено, что им может быть профессиональный адвокат. Обжалование решения государственного суда не допускается.

Юридическая ответственность министров закреплена в § 30 Конституции Норвегии, согласно которой парламент (точнее постоянная Контрольная и конституционная комиссия)



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 противоречат форме государственного правления, законам государства или которые явно наносят ущерб государству. Большинство собраний в парламентских системах разработали огромное количество средств по контролю над деятельностью правительства, министров и их бюрократии. Парламентские вопросы среди них наименее драматичные средства, которые законодатели могут использовать, и большинство парламентов институционализировали различные формы анкетирования как устные, так и письменные формы [9, с. 179–222]. Запрос используется для извлечения информации из правительства и контролирования их действий. Он может быть использован для проверки соответствия решений органов исполнительной власти и министров законодательным актам. Это, как правило, децентрализованный способ изучения правительства. Кроме того, парламентский запрос также служит целям, которые непосредственно не связаны с контролем исполнительной власти, такие как будучи инструментом для определения повестки дня [6, с. 217]; могут привлечь внимание средств массовой информации, создавать дискуссии и, в конце концов, привести к новым законодательствам.

Предусмотренные Стортингом интерpellации «представляют наиболее важный вид депутатского запроса» [3, с. 72] и так называемые короткие вопросы, задаваемые во время «часа вопросов». До 1989 г. парламентской практике были известны длинные вопросы, но они сейчас практически не применяются. Особые правила регламента Стортинга устанавливают отдельный вид вопросов, обращенных непосредственно к президиуму Стортинга (§ 69), и вопросы, требующие письменного ответа (§ 70). В некотором роде их можно рассматривать даже как промежуточную форму между институтом интерpellации и депутатского вопроса.

По мнению норвежского конституционалиста Б.Е. Раска, депутаты из оппозиционных партий задают больше вопросов, но, несмотря на это, депутаты правящей партии также часто задают вопросы [5, с. 247–275].

В общих мерах контроля над действиями правительства и администрации Стортинг осуществляет право требования от правительства предоставления ему протоколов Государственного совета, а также другой отчетности, предусмотренной регламентом парламента. Так норвежский парламент обеспечивает текущий надзор за решениями правительства. В конце года все протоколы Государственного совета направляются в контрольно-конституционный комитет по вопросам контроля и конституционного развития, однако парламент может потребовать представления ему и текущей информации.

Полномочия комиссии, закрепленные в п. 9 § 114 Регламента Стортинга, такие: контроль и дача заключения Стортингу о протоколах и иных документах Государственного совета Норвегии, об отчетах государственных ревизоров; подготовка заключений на решения и мероприятия, которые могут быть признаны необходимыми в связи с решениями по отчетам; заключения об отчетах государственных ревизоров по контролю над обеспечением государственных интересов на государственных предприятиях, о правительственных заявлениях по проектам, которые не были проголосованы в Стортинге, о жалобах частных лиц депутатам Стортинга. Помимо этого, она рассматривает вопросы, связанные с изменением Конституции, Регламента Стортинга, законодательства о выборах, а также инструкции для парламентского омбудсмена (он рассматривает и дает рекомендации Стортингу) по таким вопросам, как протоколы заседаний Совета министров и др. Он также рассматривает отчеты Государственной счетной палаты. Кроме того, Комитет рассматривает ежегодные отчеты правительства о выполнении решений Стортинга, содержащих рекомендации правительству, и рассмотрении предложений депутатов, которые должны поступить в правительство для изучения и выдачи заключений. Комитет также занимается конституционными вопросами, ассигнованиями Стортингу, избирательным законодательством, рекомендациями Контрольной комиссии Стортинга в связи с разведкой, наблюдением, службой безопасности и другим вопросам. Комитет может изучать вопросы, касающиеся государственных органов власти, которые он сочтет необходимыми для обеспечения контроля над государственным аппаратом



со стороны Стортинга, но только после уведомления соответствующего министра, который должен предоставить запрашиваемые сведения. Одной трети от числа членов комитета достаточно для того, чтобы принимать решения в таких вопросах (право меньшинства).

Вывод. Проведенный анализ процедуры и практики привлечения правительства в Норвегии к юридической и политической ответственности дает основание для таких выводов:

– закрепленная в конституции Норвегии юридическая ответственность министров применялась редко, с введением же политической ответственности она утратила свое значение;

– особенностью процедуры импичмента в Норвегии является то, что депутаты верхней части Стортинга, Лагтинга, включаются в состав Государственного суда, который рассматривает дело по решению нижней части Стортинга – Одельстинга;

– в Норвегии политическая ответственность правительства перед Стортингом в Конституции не предусмотрена, но она существует в этой стране в силу конституционного обычая, действующего с 1884 г.;

– широко распространенная во многих парламентарных государствах практика постановки вопроса о доверии в связи с рассмотрением конкретного законопроекта в скандинавских странах не получила своего конституционного закрепления.

Список использованной литературы:

1. Castberg, F., 1962. Norges statsforfatningen. Oslo: Arbeidernes aktietrykkeri, 1–2, 292 p.
2. Hansen, G., Mo, E., 1995. Om Stortingets arbeidsordning. Stortingets Forretningsorden med kommentarer. Oslo: Trykk Fredr. Arnesen. 219 p.
3. Helander, V. and Wiberg M.-Helsin ed., 1991. The Interpellation Procedure in the Nordic Countries. The Political Life of the Institutions. M.: The Finnish Political Science Association, p. 72.
4. Historical dictionary of Norway, 2008. Jan Sjavik Historical Dictionaries of Europe, 62, p. 269
5. Rasch, B.E., 1994. Question Time in the Norwegian Storting – Theoretical and Empirical Considerations, In: M. Wiberg, ed. Parliamentary Control in the Nordic Countries. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association, p. 247–275.
6. Rommetvedt, H., 2003. The Rise of the Norwegian Parliament. London: Frank Cass, 217 p.
7. Sörensen, 1979. M. Statsforfatningsret. Kobenhavn: Juristforbundets Forlag, 455 p.
8. Stavang, P., 1964. Parlamenarisme og magtbalance. Oslo. 92 p.
9. Wiberg, M., 1995. Parliamentary Questioning: Control by Communication? In: H. Doring, ed. Parliaments and Majority Rule in Western Europe. New York: St. Martin's Press, p. 179–222.
10. Исаев М.А. Механизм государственной власти в скандинавских странах / М.А. Исаев. – М. : Городец, 2004 – 398 с.
11. Ракитская И.А. Конституционная ответственность правительства, министров и других должностных лиц в государствах Северной Европы / И.А. Ракитская // Право и управление. XIX век. – 2008. – № 2. – С. 15–23.

