

ИНСТИТУТ ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

© 2013 г. Александр Иванович Черкасов¹

Краткая аннотация: данная статья посвящена институту правительства в зарубежных государствах, его отдельным разновидностям. В ней рассматриваются способы формирования правительства в странах с различными формами правления. Автор также анализирует механизмы политической ответственности правительства и отдельных министров.

Annotation: the article deals with the institute of government in foreign countries, its different models. Government formation mechanisms in countries with different forms of government are scrutinized. The author analyses as well mechanisms of political responsibility of government and separate ministers.

Ключевые слова: правительство, кабинет, премьер-министр, формы правления, конституции, политическая ответственность, роспуск парламента, партийная дисциплина, парламентское большинство, рационализированный парламентаризм.

Key words: government, cabinet, prime minister, forms of government, constitutions, political responsibility, dissolution of parliament, party discipline, parliamentary majority, rationalized parliamentarism.

Правительство – коллегиальный орган исполнительной власти, обладающий общей компетенцией и осуществляющий руководство государственным управлением. Статус этого органа закрепляется в конституции страны, а также в отдельных законах. При этом следует отметить, что данное понятие известно далеко не всем конституциям. Основные законы ряда президентских республик формально не предусматривают функционирования подобного органа и упоминают лишь о главе государства и отдельных министрах (например, Конституция Никарагуа 1987 г., Конституция Бразилии 1988 г.). Как отмечают американские исследователи применительно к своей стране, «кабинет является преимущественно фикцией»². В Конституции США 1787 г. кабинет вообще не упоминается, и лишь в XXV поправке к Конституции говорится о «высших должностных лицах департаментов исполнительной власти» (разд. 4)³.

В некоторых странах проводится различие между правительством, заседающим под председательством главы государства, и правительством, заседающим под председательством премьер-министра. Во Франции, например, в первом случае

используется термин «Совет министров», а во втором – «Совет кабинета». В качестве последнего правительство достаточно активно заседало в первые годы существования V Республики, следуя предшествующим традициям. Генерал Ш. де Голль, однако, достаточно быстро положил конец таким заседаниям, считая, что правительство тем самым выходило из-под его контроля. Впоследствии в периоды «сосуществования»⁴ данная практика была возрождена.

Конституция Польши 1997 г., наоборот, предусматривает, что Совет министров заседает под председательством премьер-министра, а Совет кабинета может быть созван по вопросам особой важности и образуется из Совета министров, заседающего под председательством президента (п. 1 ст. 141)⁵.

В Скандинавских странах обычно различают Государственный совет, в котором председа-

¹ Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: aligorh@yandex.ru).

² Wilson J.Q., DiIulio J.J. Jr. American Government: Institutions and Politics. Lexington, 2007. P. 360.

³ См.: Конституция Соединенных Штатов Америки // Конституции зарубежных стран / Сост., автор введения и вступ. статей к конституциям. В.В. Маклаков. М., 2009.

⁴ Во французской литературе «сосуществованием» именуется ситуация, при которой президент и парламентское большинство принадлежат к разным политическим партиям (партийным коалициям). Всего такая ситуация в политической истории V Республики складывалась трижды. Последний раз – в 1997 г., когда победу на досрочных парламентских выборах одержала Французская социалистическая партия, оппозиционная занимавшему в то время пост президента Ж. Шираку (опиравшемуся на поддержку правых партий). Данное «сосуществование» продолжалось до мая 2002 г. О периодах «сосуществования» см. подробнее: Knapp A., Wright V. The Government and Politics of France. L., 2006. P. 80–84.

⁵ См.: Конституция Республики Польша // Избр. конституции зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2011.

тельствует глава государства, и Совет министров, заседающий под председательством премьер-министра. Так, в соответствии с разд. 17(1) ч. III Конституции Дании 1953 г. “министры, члены правительства образуют Государственный совет, в состав которого входит также престолонаследник по достижении совершеннолетия”. Заседания Государственного совета (за исключением отдельных случаев, предусмотренных Конституцией) ведет король. В Государственном совете согласно разд. 17(2) ч. III Конституции должны обсуждаться “все законопроекты и важные правительственные акты”. Если король Дании не может вести заседания Государственного совета, “он вправе поручить обсуждение вопросов Совету министров”, который “включает всех министров и возглавляется премьер-министром”. Последний передает протоколы заседаний Совета министров главе государства, “который принимает решение о незамедлительном согласии с рекомендациями Совета министров либо о вынесении вопроса на его рассмотрение в Государственном совете” (разд. 18 ч. III)⁶.

Наиболее формализовано различие между терминами “правительство” и “кабинет” в Великобритании и некоторых других государствах – членах Содружества (например, в Индии). Так, британское правительство насчитывает обычно 75–80 членов, которые, однако, никогда не собираются в полном составе. Как единое целое британское правительство чаще всего выступает лишь в случае своей коллективной отставки. Все важнейшие вопросы обсуждаются и решаются кабинетом, объединяющим премьер-министра и наиболее влиятельных министров (обычно около 20 или немного более человек).

Несмотря на использование в конституционном праве различных государств неодинаковых понятий, термин “правительство” является как бы обобщающим. Конкретная его трактовка во многом зависит от формы правления той или иной страны. Так, в президентских республиках правительство в основном рассматривается как совокупность советников при главе государства, полномочия которых производны от полномочий последнего. Правительство здесь, таким образом, не составляет единого коллегиального органа и не принимает никаких собственных правовых актов. Конституции указанных государств обычно закрепляют статус президента в качестве и главы государства, и главы правительства. Он играет решающую роль в определении программы прави-

тельственной деятельности, в принятии важных решений. Каждый из министров правительства считается, как правило, лишь индивидуально уполномоченным осуществлять политику главы государства во вверенной ему сфере. В тех странах, которые функционируют преимущественно по президентскому образцу, но где существует пост премьер-министра, последний является помощником президента и наделяется такими полномочиями, которые последний пожелает ему предоставить. Главная задача премьер-министра сводится в основном к осуществлению общекоординационных, вспомогательных функций.

Так, Конституция Перу 1993 г. предусматривает пост председателя Совета министров, отличный от поста главы государства. Председатель Совета министров назначается президентом страны и имеет статус министра без портфеля. В его обязанности входят координация работы других министров, скрепление своей подписью декретов и резолюций президента Перу. Он – второе после президента лицо, имеющее право выступать от имени правительства (ст. 123)⁷. Другие члены правительства назначаются президентом формально по предложению и с согласия председателя Совета министров (ст. 122).

В Конституции Азербайджана 1995 г. подчеркивается производный характер правительства – Кабинета министров – от президента. В данном отношении показательна ст. 128, в которой содержится формулировка о том, что “Кабинет министров Азербайджанской Республики является верховным исполнительным органом Президента Азербайджанской Республики”. В соответствии с указанной статьей “Кабинет министров Азербайджанской Республики подчиняется Президенту Азербайджанской Республики и несет перед ним ответственность”⁸. При этом на заседаниях азербайджанского правительства председательствует назначаемый президентом премьер-министр.

В странах с парламентскими формами правления правительство обычно выступает коллегиальным носителем исполнительной власти, образующимся на парламентской основе и ответственным перед парламентом за проводимый политический курс. Так, в соответствии с п. 1 ст. 84 Конституции Греции 1975 г. “правительство должно пользоваться доверием парламента. В 15-дневный срок после принятия присяги премьер-министром правительство обязано запросить у парламента вотум доверия; оно может

⁶ См.: Конституция Королевства Дании // Конституции государств Европы. В 3-х т. М., 2001.

⁷ См.: Конституция Перу // Конституции государств Америки. В 3-х т. М., 2006.

⁸ Конституция Азербайджанской Республики // Новые конституции стран СНГ и Балтии. М., 1997.

также сделать это в любой другой момент”. При этом “парламент может своим решением лишить доверия правительство или кого-либо из его членов” (п. 2 ст. 84)⁹.

В странах современного мира в самом общем виде можно выделить два основных способа формирования правительства: на парламентской основе (типичный для стран с парламентарными формами правления) и внепарламентский способ (характерный, в частности, для президентских республик). Так, в президентских республиках, а также в абсолютных и дуалистических монархиях правительство формируется в значительной степени по усмотрению главы государства. В некоторых президентских республиках назначение главой государства министров требует одобрения (зачастую формального) парламента (его верхней палаты), как, например, в США, Нигерии, Эквадоре (на их смещение такого одобрения, как правило, не требуется). На Филиппинах для назначения министра необходимо одобрение специального комитета по парламентским назначениям, в состав которого входят председатель Сената и по 12 членов от обеих палат, избираемых пропорционально численности партийных фракций.

В США в условиях достаточно слабой партийной дисциплины на пост главы того или иного департамента порой назначаются не столько партийные лидеры, сколько различные эксперты, специалисты в указанной области, имеющие определенный административный опыт, научную степень, но лишённые какой-либо собственной, независимой политической базы. При этом в кабинете должны быть также представлены различные группы интересов, организации, а также регионы страны.

В полупрезидентских республиках глава государства в соответствии с требованиями конституции обычно назначает на пост премьер-министра одного из лидеров партии (блока партий), победившей на парламентских выборах, а по его предложению – остальных министров. Так, в п. 1 ст. 190 Конституции Португалии 1976 г. отмечается, что “премьер-министр назначается президентом Республики после консультации с политическими партиями, представленными в Ассамблее Республики, и с учетом результатов выборов”. Остальные же члены правительства “назначаются президентом Республики по предложению премьер-министра” (п. 2 ст. 190)¹⁰. При этом в Конституции подчеркивается, что “правительство несет

ответственность перед президентом Республики и Ассамблеей Республики” (ст. 193).

Как свидетельствует опыт Франции, при совпадении партийной принадлежности президента и парламентского большинства вопрос о назначении членов правительства решается главой государства в значительной степени самостоятельно. В условиях же их несовпадения роль премьер-министра, опирающегося на поддержку парламентского большинства, в решении данного вопроса резко усиливается.

В парламентарных республиках и монархиях глава государства назначает премьер-министром чаще всего лидера партии (блока партий), победившей на парламентских выборах, а по его совету – остальных министров (Греция, Индия, Канада). Подобная процедура может регулироваться конституционными соглашениями (Великобритания, некоторые другие страны англосаксонского права), а может непосредственно предписываться конституцией. Причем соответствующее конституционное регулирование может быть достаточно подробным во избежание возможных тупиковых ситуаций и коллизий. В Конституции Греции 1975 г., например, говорится о том, что “президент Республики назначает премьер-министра, а по его предложению назначает и увольняет остальных членов правительства и заместителей министров” (п. 1 ст. 37). Главой греческого правительства “назначается лидер партии, располагающей абсолютным большинством мест в парламенте”. Если же ни одна из партий не располагает таким большинством, “президент Республики поручает лидеру партии, обладающей относительным большинством мест, изучить возможность формирования правительства, пользующегося доверием парламента” (п. 2 ст. 37). В случае неудачи глава государства “поручает такую же миссию лидеру партии, занимающему по числу депутатов второе место в парламенте, а если и эта попытка окажется безуспешной – лидеру третьей по численности мест в парламенте партии”. Каждый такой пробный мандат имеет силу в течение трех дней. Если, однако, и “пробные мандаты не дадут результата”, формируется временное правительство национального согласия из представителей всех парламентских партий, и проводятся новые парламентские выборы (п. 3 ст. 37).

В некоторых странах (Германия, Венгрия, Япония, Испания, Финляндия) лицо, подлежащее назначению на пост премьер-министра, определяется непосредственно голосованием в парламенте, и лишь затем воля парламента опосредуется соответствующим актом главы государства. Если какая-либо партия (блок партий) располагает

⁹ См.: Конституция Греции // Конституции государств Европы. В 3-х т.

¹⁰ См.: Конституция Португальской Республики // Там же.

явным большинством в парламенте, то проблем с формированием правительства, как правило, не возникает, поскольку ее лидер чуть ли не автоматически становится премьер-министром. Подобная ситуация характерна, в частности, для Великобритании¹¹, Канады, Австралии, Малайзии, Сингапура. Во многих странах ни одна партия (партийная коалиция) обычно самостоятельно не располагает парламентским большинством (Нидерланды, Австрия, Бельгия, Дания, Италия и др.). Формирование правительства здесь порой занимает довольно много времени, а его состав в конечном счете не всегда отражает результаты самих выборов. Не случайно говорят, что “можно выиграть выборы, но проиграть процесс формирования правительства”¹².

Длительный период формирования коалиционного правительства в ряде стран во многом объясняется стремлением политических партий разработать детальные договоренности относительно его будущей программы. Так, в Бельгии¹³ партии заключают специальные коалиционные соглашения, текст которых занимает не менее 100 машинописных страниц. В 1968–1995 гг. период формирования правительства в среднем составлял 74 дня¹⁴. Абсолютный же рекорд был поставлен в 2007 г. – 194 дня (предыдущий состоялся в 1988 г. – 148 дней)¹⁵. В рамках коалиционных соглашений определяется политика будущего правительства в самых различных областях вплоть до конкретного расписания осуществления тех или иных мероприятий. Кроме того, в них указывается, от каких шагов правительство должно воздерживаться из-за отсутствия должного консенсуса в правящей коалиции. Министры и пар-

тийные лидеры в своих выступлениях зачастую ссылаются на такие соглашения, обосновывая необходимость конкретных действий. Нарушение коалиционных соглашений считается недопустимым и нередко приводит к отставке кабинета.

В данной группе стран формированию правительства, как правило, предшествуют консультации главы государства с лидерами крупнейших парламентских фракций, председателями палат парламента, уходящим в отставку премьер-министром, отдельными видными парламентариями. В Бельгии в таких консультациях обычно участвуют лидеры крупнейших профсоюзов. Сложностью проводимых консультаций обусловлено появление в ряде стран (Бельгия, Нидерланды) таких своеобразных институтов, назначаемых монархом, как информатор и форматор.

Институт информатора призван облегчить главе государства дальнейший выбор форматора. Данный институт был впервые использован в Бельгии в 1935 г. В Нидерландах же он стал применяться с 1951 г. При этом институт информатора считается в настоящее время в большей степени формализованным в Нидерландах, чем в Бельгии¹⁶. Главные задачи информатора – проведение консультаций с целью выяснения реальной расстановки сил в парламенте и определение кандидатуры возможного форматора. Информатором обычно становится либо уходящий премьер-министр, либо какой-нибудь другой видный политический деятель без ярко выраженных политических амбиций, но имеющий достаточно большой авторитет. В Бельгии информатором становится член парламента, чаще всего представляющий наиболее крупную партийную фракцию в нижней палате (в Нидерландах он не обязательно является парламентарием). В некоторых сложных политических ситуациях (в условиях невысокого уровня доверия между основными политическими партиями) королева Нидерландов назначала сразу нескольких информаторов – по одному от каждой крупной политической партии предполагаемой коалиции (в последнее время это уже стало распространенной практикой)¹⁷. Случаи назначения информаторов имели место также в Дании и Норвегии, являясь, однако, “скорее не очень удачным экспериментом, чем общепринятой практикой”¹⁸.

Форматор – лицо, которому монарх поручает определить круг потенциальных членов пра-

¹¹ Исключением, правда, явились последние парламентские выборы в Великобритании, состоявшиеся в мае 2010 г., на которых ни одна партия не смогла получить абсолютного большинства в Палате общин, необходимого для формирования однопартийного правительства. В итоге было сформировано коалиционное правительство с участием консерваторов и либеральных демократов.

¹² Bogdanor V. The Government Formation Process in the Constitutional Monarchies of North-West Europe // Comparative Government and Politics: Essays in Honour of S. E. Finer. Boulder, 1984. P. 65.

¹³ Последний раз однопартийное правительство в Бельгии было сформировано в 1954 г. С начала же 70-х годов XX в. здесь фактически отсутствуют политические партии, которые функционировали бы в масштабах всей страны, “что делает невозможным завоевание какой-либо одной партией большинства мест в парламенте” (см.: Deschouwer K. The Politics of Belgium: Governing a Divided Society. Houndmills, 2009. P. 140).

¹⁴ См.: Parliaments in Contemporary Western Europe. Vol. 1. Parliaments and Governments in Western Europe. L., 1998. P. 98.

¹⁵ См.: Deschouwer K. Op. cit. P. 141.

¹⁶ См.: Bogdanor V. The Monarchy and the Constitution. Oxford, 1995. P. 171.

¹⁷ См.: Andeweg R., Irwin G.A. Governance and Politics of the Netherlands. Houndmills, 2005. P. 112.

¹⁸ Bogdanor V. The Government Formation Process in the Constitutional Monarchies of North-West Europe. P. 58.

ительства, способный заручиться поддержкой парламентского большинства (чаще всего форматом становится лидер крупнейшей фракции в парламенте). Назначив форматера, монарх уже не вправе вмешиваться в его консультации с различными партийными лидерами, вести какие-то свои, параллельные переговоры. При этом форматер регулярно докладывает главе государства о достигнутых им результатах. Если форматер успешно справляется со своей задачей, он, как правило, и становится премьер-министром. Имели место, однако, и исключения. Так, в Бельгии в ряде случаев успешно выполнивший свою задачу форматер затем не входил в состав правительства.

Если в рамках однопартийных правительств министерские посты обычно распределяются премьер-министром, то в коалиционных правительствах решающую роль в данном процессе играют политические партии, делегирующие своих членов в правительство. Эти партии имеют, как правило, определенные “квоты”, выделяемые пропорционально численности их парламентских фракций. Подобный феномен был весьма точно определен голландским исследователем Р. Андевегом как “колонизация правительства политическими партиями”¹⁹.

Во многих странах (Греция, Италия, Чехия, Польша, Турция) для того, чтобы непосредственно приступить к исполнению своих обязанностей, правительство должно заручиться поддержкой парламентского большинства, которая чаще всего выражается в вотуме доверия его программе и составу. Подобная практика получила название “позитивный парламентаризм”. В Италии, например, правительство обязано получить поддержку обеих палат парламента в течение 10 дней после своего образования. В Чехии правительство должно заручиться поддержкой большинства членов нижней палаты в течение 30 дней.

В странах Северо-Западной Европы (за исключением Бельгии) получил распространение принцип негативного парламентаризма. Здесь правительство, как правило, не обязано получать позитивный вотум доверия от парламента и может действовать до тех пор, пока парламента большинством голосов не откажет ему в доверии. Таким образом, как бы изначально презюмируется, что кабинет пользуется доверием парламента, вследствие чего “не правительство должно доказывать свою поддержку парламентом, а наоборот, парламента обязан доказать, что он более не терпит пра-

вительства”²⁰. Согласно основным законам таких стран, как Дания, Норвегия, Нидерланды, правительство вступает в свои полномочия сразу же после назначения монархом премьер-министра. Подобные правила благоприятствуют образованию правительств меньшинства, что в конечном счете обеспечивает непрерывность функционирования государственного механизма, делая его более гибким и устойчивым к различным изменениям в соотношении сил на внутривластической арене.

В отдельных странах наблюдается своеобразное сочетание принципов негативного и позитивного парламентаризма. Так, в Португалии назначенное президентом правительство должно в течение 10 дней предстать перед парламентом со своей программой. Последняя считается принятой, если против нее не проголосует абсолютное большинство парламентариев. Аналогичным образом в Швеции парламента (риксдаг) должен утверждать кандидатуру премьер-министра, предложенную его председателем – тальманом. В соответствии с § 2 гл. 6 конституционного акта “Форма правления” 1974 г. она считается одобренной, если против не проголосует абсолютное большинство членов риксдага²¹.

Отдельные основные законы устанавливают возрастные ограничения применительно к кандидатам на пост министра. Так, в Бразилии членом правительства может быть назначено лицо не моложе 21 года, Венесуэле, Перу, Азербайджане – 25 лет, в Норвегии, Мексике – 30 лет, в Египте и Таиланде – 35 лет. В Конституции Азербайджана 1995 г. устанавливается отдельный возрастной ценз применительно к кандидатуре на пост премьер-министра, который должен быть не моложе 30 лет (ст. 134).

Весьма редко встречаются ограничения по срокам пребывания одного и того же лица в должности члена правительства. Одним из исключений является Китай, где премьер-министр, его заместитель и члены правительства (Государственного совета) не могут занимать данные должности более двух сроков подряд (пятилетний срок полномочий китайского правительства соответствует сроку полномочий верховного представительного органа – Всекитайского собрания народных представителей).

Законодательством ряда стран предусмотрены определенные ограничения, связанные с осуществлением министрами депутатского мандата.

²⁰ Bergman T. Formation Rules and Minority Government // European Journal of Political Research. 1993. Vol. 23. N 1. P. 57.

²¹ См.: Конституция Швеции // Конституции государств Европы. В 3-х т.

¹⁹ Cabinets in Western Europe. Houndmills, 1997. P. 70.

В странах с президентской формой правления, а также в таких государствах, как Австрия, Нидерланды, Норвегия, Франция, Бельгия, члены правительства не могут быть депутатами. Во Франции, например, парламентарий, назначенный министром (или же министр, избранный в парламент), должен в течение месяца разобраться в своих предпочтениях и сделать соответствующий выбор. Если такое лицо сделало выбор в пользу членства в правительстве, то парламентский мандат передается его заместителю, избираемому одновременно с обладателем мандата.

Включение в конституцию принципа несовместимости обычно отражает стремление законодателей к более жесткой (чем в странах с “чистой” парламентарной формой правления) реализации принципа разделения властей, к большей деполизации кабинета, усилению независимости законодательной власти от исполнительной. Как отмечает Р. Андевег, в Нидерландах подобное правило было включено в Конституцию прежде всего для того, чтобы продемонстрировать, что кабинет стоит как бы над политикой, руководствуясь при решении различных вопросов управления страной не узкокорыстными, а общенациональными интересами²².

Во Франции запрет на совмещение министерского портфеля и парламентского мандата был включен в Конституцию 1958 г. во многом по инициативе генерала Ш. де Голля. Последний “видел в этом способ усилить сплоченность и эффективность правительственной команды и поставить министров в большую зависимость от президента”²³. Будучи отрезанными от своих парламентских групп и избирательных округов, “министры перестали таким образом следовать предписаниям своих партий и освободились от забот по защите местных интересов”. В то же время во французской литературе высказывается мнение о том, что запрещение совмещения должностей на практике особой пользы не приносит. Министры все равно не желают оставаться безучастными к своему избирательному округу, поскольку знают, что правительственные должности являются временными. При этом министры – непарламентарии в качестве первоочередной задачи стремятся найти для себя соответствующий избирательный округ. Бывшие же министры после выхода из правительства зачастую оказывают давление на своих заместителей с тем, чтобы они ушли в

отставку, что позволило бы бывшим министрам вернуть свое место в парламенте при проведении частичных выборов, следующих за отставкой заместителя²⁴.

В таких странах, как Австралия, Великобритания, Индия, Новая Зеландия, Шри-Ланка, министры, наоборот, должны быть членами парламента. Согласно Конституции Австралии 1900 г. “ни один министр не вправе занимать свою должность более трех месяцев, не являясь членом парламента” (§ 3 ст. 64)²⁵. В Индии данный срок составляет шесть месяцев (ст. 75 Конституции Индии 1950 г.)²⁶. Министры правительства должны быть членами парламента. Конституция Папуа – Новой Гвинеи 1975 г. предусматривает, что министр, утративший парламентский мандат, автоматически перестает быть членом правительства (ст. 141“а”)²⁷.

В Великобритании формально не существует закона, который обязывал бы министра быть членом парламента. Подобное требование определяется прежде всего конституционным соглашением, связанным с ответственностью министров, поскольку считается, что, “если министры несут ответственность, они обязаны отвечать на вопросы и объяснять в парламенте действия, за которые они несут ответственность”²⁸.

В ряде стран (Дания, Испания, Финляндия, Иордания) министры могут, но не обязаны быть депутатами (вполне логичной при этом является норма, запрещающая министрам входить в состав парламентских комитетов, которая содержится, в частности, в ст. 48 Основного закона Финляндии 1999 г.²⁹). Конституция же Японии 1946 г. устанавливает, что большинство министров должны быть избраны из числа членов парламента (ст. 68)³⁰.

Некоторые конституции содержат требования, связанные с вероисповеданием кандидатов в министры. Конституция Норвегии 1814 г. требует, чтобы более половины министров исповедовали

²⁴ См.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 307, 308.

²⁵ См.: Constitutions of the Countries of the World. The Commonwealth of Australia Constitution Act. N.Y., 1987.

²⁶ См.: Конституция Республики Индия // Конституции государств Азии. В 3-х т. М., 2010.

²⁷ См.: Constitutions of the Countries of the World. Papua New Guinea. N.Y., 1985.

²⁸ Бромхед П. Эволюция британской конституции. М., 1978. С. 81.

²⁹ См.: Основной закон Финляндии // Конституции государств Европы. В 3-х т.

³⁰ См.: Конституция Японии // Конституции зарубежных стран / Сост., автор введения и вступит. статей к конституциям В.В. Маклаков.

²² См.: *Andeweg R. Centrifugal Forces and Collective Decision-Making: The Case of the Dutch Cabinets // European Journal of Political Research. 1983. Vol. 16. N 2. P. 131.*

²³ *Ардан Ф. Франция: государственная система. М., 1994. С. 80.*

официальную государственную религию (§ 12)³¹. Аналогичное требование вплоть до 1953 г. содержалось и в конституционном праве Швеции. В настоящее время здесь лишь требуется, чтобы лицо, ведающее в правительстве вопросами культуры, принадлежало к шведской официальной церкви. Конституции же исламских государств зачастую предписывают, чтобы кандидат в премьер-министры был мусульманином.

Ряд конституций предъявляют требования к моральному облику и компетенции будущих министров. В Конституции ОАЭ 1971 г. (в ред. 1996 г.), например, говорится, что министры должны выбираться из числа граждан, “известных своей компетентностью и опытом” (ст. 56)³². Конституция Таиланда 2007 г. (п. 3 ст. 174) требует, чтобы кандидат на пост министра имел, как минимум, степень бакалавра или соответствующий этой степени эквивалент³³.

При формировании правительства учитывается и ряд иных факторов, прежде всего географических, этнических, религиозных (особенно в странах с большой территорией и сложным этноконфессиональным составом населения). В Индии согласно сложившейся традиции в Совете министров должны быть по возможности представлены основные географические районы и религиозные общины страны. В правительстве Нигерии – все штаты страны (п. 3 ст. 147 Конституции 1999 г.³⁴).

Схожая ситуация в Канаде, где в основе формирования кабинета лежит так называемый принцип репрезентативности, в соответствии с которым в правительстве должны быть представлены все или по крайней мере подавляющее большинство субъектов федерации, основные языковые группы страны (английская и французская) и церкви (протестантская и католическая). Требования, касающиеся представительства в кабинете различных региональных и этноконфессиональных групп, содержатся и в законодательстве некоторых других стран (Бельгия, Швейцария, Ливан). Так, в Бельгии при формировании правительства должны соблюдаться определенные пропорции между представителями основных культурно-лингвистических сообществ страны. По Конституции Бельгии 1831 г. (с поправками 1988–1993 гг.) “за возможным исключением премьер-министра

Совет министров состоит в равном количестве из министров, изыскиваемых на французском языке, и министров, изыскиваемых на нидерландском языке” (ст. 99)³⁵.

В президентских республиках министры несут индивидуальную ответственность перед главой государства и могут быть им в любое время смещены со своего поста. При этом президент не нуждается в одобрении своих действий со стороны какого-либо иного органа. В странах же с парламентскими и смешанными формами правления важнейшим принципом деятельности правительства является принцип коллективной ответственности. Этот принцип означает, что все министры несут коллективную ответственность перед высшим законодательным органом страны независимо от их позиции при принятии правительством того или иного решения. Как отмечается в п. 4.2. ст. 28 Конституции Ирландии 1937 г., “правительство должно собираться и действовать как коллективная власть и должно нести коллективную ответственность за государственные департаменты, управляемые членами правительства”³⁶.

В странах с двухпалатным парламентом правительство обычно несет ответственность перед нижней палатой. Весьма редко встречается ответственность и перед верхней палатой (например, в Италии). В случае вынесения парламентом вотума недоверия (отказа в доверии) правительству оно, как правило, должно подать в отставку, хотя возможен и роспуск парламента с обязательным назначением даты новых выборов. В странах со смешанными формами правления зачастую решающей является позиция по данному вопросу главы государства.

В интересах стабильности основные законы многих государств устанавливают более или менее строгие правила, регулирующие институт парламентской ответственности. Проект резолюции порицания (вотума недоверия) выносится на рассмотрение членов парламента чаще всего по предложению оппозиции и должен быть подписан определенным числом парламентариев (во Франции, Испании, Хорватии – не менее 1/10 членов нижней палаты, в Греции – не менее 1/6 депутатов парламента, в Болгарии – не менее 1/5 депутатов, в Португалии – не менее 1/4 полномочных депутатов или любой парламентской группой). Между внесением проекта резолюции порицания и голосованием по нему должен прой-

³¹ См.: Конституция Норвежского Королевства // Конституции государств Европы. В 3-х т.

³² См.: Конституция Объединенных Арабских Эмиратов // Конституции государств Азии. В 3-х т.

³³ См.: Конституция Королевства Таиланд // Там же.

³⁴ См.: Constitution of the Federal Republic of Nigeria. Abuja, 2000.

³⁵ См.: Конституция Бельгии // Конституции государств Европы. В 3-х т.

³⁶ Конституция Ирландии // Там же.

ти некоторый временной интервал (во Франции, Португалии – два дня, в Хорватии – три, в Испании – пять дней). В течение этого времени могут быть проведены закулисные переговоры в целях урегулирования ситуации.

В Греции “дебаты по предложению о вотуме доверия или недоверия начинаются спустя два дня после внесения соответствующего предложения, если правительство (в случае внесения предложения о вотуме недоверия) не потребует немедленного начала дебатов”. При этом сами дебаты “не могут продолжаться дольше трех дней” (п. 4 ст. 84 Конституции 1975 г.). Аналогичная норма содержится также в п. 2 ст. 197 Конституции Португалии 1976 г. Голосование по предложению о вотуме доверия или недоверия обычно проводится сразу же после завершения дебатов, однако “по просьбе правительства оно может быть отложено на 48 часов” (п. 5 ст. 84).

Для принятия соответствующей резолюции обычно требуется абсолютное большинство голосов парламентариев (членов соответствующей палаты). Так, согласно п. 6 ст. 84 Конституции Греции 1975 г. “предложение о вотуме недоверия принимается только в том случае, если оно одобрено абсолютным большинством голосов общего числа депутатов”³⁷. Иногда устанавливаются и более жесткие условия. Статья 53 Конституции Казахстана 1995 г., например, предусматривает, что вотум недоверия может быть вынесен правительству лишь “большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из палат, по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов парламента”³⁸.

В случае отклонения вотума недоверия парламентарии зачастую не вправе внести новую резолюцию порицания в течение той же парламентской сессии (например, в Испании, Португалии, а также во Франции, где с момента вступления в силу Конституции 1958 г. резолюция порицания вообще принималась парламентом лишь один раз – в 1962 г., когда было отправлено в отставку правительство Ж. Помпиду³⁹). В Греции в соответствии с п. 2 ст. 84 Конституции 1975 г. новое

предложение о вотуме недоверия “не может вноситься ранее чем через шесть месяцев после того, как подобное предложение было отвергнуто парламентом”⁴⁰.

Само же правительство обычно может поставить перед парламентом вопрос о доверии (например, в связи с изложением правительственной программы или с каким-либо важным для правительства законопроектом). Так, ст. 196 Конституции Португалии 1976 г. предоставляет правительству право “поставить перед Ассамблеей Республики вопрос о вотуме доверия по общей декларации о политике или по любому вопросу, представляющему национальный интерес”. Постановка вопроса о доверии и принятие или же отклонение парламентом соответствующей резолюции могут также служить средством определения жизнеспособности правительства меньшинства и его поддержки со стороны различных парламентских фракций.

В целях “рационализации” парламентаризма и создания более или менее стабильного правительства может, таким образом, предусматриваться довольно сложная процедура внесения предложений о порицании и о доверии правительству. Проявлением такого “рационализованного парламентаризма” является “конструктивный вотум недоверия”, впервые введенный в ФРГ и в настоящее время применяемый также в Испании, Португалии, Венгрии, Польше, Бельгии (с 1993 г.), Папуа – Новой Гвинее. Недоверие главе правительства здесь может быть выражено только в том случае, если одновременно (путем того же голосования) избирается его преемник.

Так, в ФРГ (где формально ответственность перед Бундестагом несет не все правительство, а лишь его глава, но в случае отставки канцлера все члены правительства покидают свои посты) Бундестаг вправе выразить вотум недоверия канцлеру лишь при условии, что проект внесенной в Бундестаг резолюции будет содержать также предложение об избрании нового главы правительства. Канцлер может по собственной инициативе поставить вопрос о доверии. Отклонение предложения о доверии не обязывает главу правительства сразу уйти в отставку. Он вправе обратиться к президенту с просьбой о роспуске Бундестага в течение трех недель. Если, однако, в указанный трехнедельный срок Бундестаг изберет абсолютным большинством голосов нового

³⁷ Применительно же к вотуму доверия данный пункт устанавливает менее жесткие требования: достаточно, чтобы соответствующее предложение было одобрено абсолютным большинством присутствующих депутатов, которые в своей совокупности должны составлять не менее 2/5 от общего числа депутатов.

³⁸ Конституция Республики Казахстан // Новые конституции стран СНГ и Балтии.

³⁹ Принятие данной резолюции явилось реакцией парламента на передачу президентом на референдум проекта закона о пересмотре Конституции 1958 г. и введении выборов президента посредством всеобщего и прямого голосования.

⁴⁰ При этом, однако, п. 3 ст. 84 Конституции предусматривает, что предложение о вотуме недоверия может быть в порядке исключения “внесено и до истечения шестимесячного срока, если оно подписано абсолютным большинством общего числа депутатов”.

канцлера, роспуска не происходит, и прежний канцлер уходит в отставку. Единственный случай смещения федерального канцлера в результате вынесения ему конструктивного вотума недоверия имел место в 1982 г.

Институт политической ответственности правительства перед парламентом в настоящее время в той или иной форме встречается и в новейших конституциях президентских республик стран Латинской Америки. Он закрепляется, в частности, в Конституции Перу 1993 г., согласно ст. 132 которой Национальный конгресс может вынести правительству резолюцию порицания либо отказать ему в доверии, когда такой вопрос ставится по инициативе Совета министров. В таком случае правительство обязано подать в отставку. Президент, однако, вправе распустить сам Конгресс, если последний вынесет резолюцию порицания или откажет в доверии двум Советам министров (ст. 134).

Коллективная ответственность министров может сочетаться с индивидуальной ответственностью последних за вверенную им сферу деятельности. Как отмечается в ст. 85 Конституции Греции 1975 г., “члены Совета министров, равно как и заместители министров, несут коллективную ответственность за общую политику правительства, а каждый из них – за действия или упущения в сфере своей компетенции в соответствии с положениями законов об ответственности министров”.

Парламент вправе отказать в доверии отдельным министрам также в таких странах, как Гватемала, Дания, Венесуэла, Коста-Рика, Колумбия, Перу, Уругвай, Литва, Словакия, Таиланд, Финляндия. В разд. 15 (1) ч. III Конституции Дании 1953 г., например, содержится недвусмысленная формулировка о том, что “министр уходит в отставку, если Фолькетинг (однопалатный парламент страны. – А.Ч.) выносит ему вотум недоверия”. Применительно к президентским республикам включение в их конституции соответствующих положений (а также возможность роспуска президентом парламента при определенных обстоятельствах) означает определенный отход от строгих канонов президентализма и закрепление в рамках указанной формы правления отдельных элементов парламентаризма, что и приближает эти страны к смешанным республикам.

В Конституции Колумбии 1991 г., например, закрепляется следующий механизм привлечения министров к политической ответственности. Вотум недоверия отдельному министру за неправильное выполнение им своих функций может быть внесен на рассмотрение любой из палат

парламента (Конгресса) по инициативе не менее чем 1/10 ее членов. Голосование по вотуму недоверия должно состояться на пленарном заседании парламента не ранее чем на третий и не позднее чем на 10 день после окончания дискуссии по данному вопросу с участием самого министра. Вотум недоверия министру выносится абсолютным большинством голосов членов каждой из палат парламента. Как только вотум недоверия получит одобрение обеих палат парламента, министр освобождается от занимаемой должности. Если вотум недоверия не будет одобрен, другой такой вотум недоверия может быть внесен на рассмотрение соответствующей палаты лишь в том случае, если появятся какие-либо новые факты, подтверждающие его обоснованность (ст. 135)⁴¹.

Конституция Венесуэлы 1999 г. закрепляет право парламента на выражение недоверия исполнительному вице-президенту (своеобразному “административному премьеру” при президенте, возглавляющем правительство) и отдельным министрам. В соответствии со ст. 240 Конституции вотум недоверия выносится исполнительному вице-президенту 2/3 голосов членов Национальной ассамблеи, что означает его автоматическое смещение со своего поста и невозможность занимать пост исполнительного вице-президента либо министра в течение оставшегося срока конституционных полномочий президента. Если, однако, недоверие исполнительному вице-президенту будет выражено трижды в течение срока конституционных полномочий одного президента, глава государства будет вправе распустить парламента. В таком случае новые парламентские выборы должны состояться в течение 60 дней с момента роспуска. При этом Национальная ассамблея не может быть распущена в последний год своих конституционных полномочий⁴².

Недоверие отдельным министрам выносится 3/5 голосов присутствующих членов Национальной ассамблеи, в результате чего следует смещение министра со своего поста. Смещенный таким образом министр не вправе занимать пост министра либо исполнительного вице-президента в течение оставшегося срока конституционных полномочий президента Венесуэлы (ст. 246).

В заключение следует отметить, что весомая, а зачастую и решающая роль правительства в государственном механизме стран современного мира определяется во многом тем, что в состав правительства, как правило, входят наиболее влия-

⁴¹ См.: Конституция Колумбии // Конституции государств Америки. В 3-х т.

⁴² См.: Конституция Венесуэлы // Там же.

тельные деятели правящей партии (коалиции). В то же время вряд ли сегодня можно говорить об усилении исполнительной власти (в том числе и правительства) как о глобальной тенденции развития политических систем, которая достаточно отчетливо прослеживалась несколько десятилетий назад. Современные политические механизмы предполагают все большее взаимодействие основных институтов при осуществлении ими своих полномочий, нацеливают законодательную и исполнительную ветви власти на сотрудничество, поиск взаимных компромиссов. Показательно, что в целом ряде стран наблюдается тенденция к усилению роли парламента в политической жизни, расширению его контрольных полномочий за деятельностью правительства (Ирландия, Португалия, Польша, Бразилия и др.). Во многих странах (Швеция, Норвегия, Дания, Великобритания, Польша и др.) введен институт специальных уполномоченных парламента по контролю за администрацией – омбудсманов. Имеет место и институционализация такого способа парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти, как расследовательская деятельность комитетов парламента.

При этом, однако, для ряда постсоциалистических государств в настоящее время характерна тенденция к усилению иерархических начал в государственном механизме, его отстраиванию вокруг исполнительной власти при сохранении внешне весьма демократичных конституционных норм. Подобная реструктуризация, основывающаяся на использовании современных политических технологий, административного ресурса в условиях недостаточно развитой экономики, слабых политических партий и определенного дефицита единой политической воли, вероятно, отвечает текущим национальным интересам, будучи нацеленной на скорейшее решение стоящих перед страной проблем и мобилизацию государственных ресурсов. Достижимое подобным образом усиление управляемости страной при этом чревато определенными авторитарными тенденциями в политической системе. Естественным противовесом этим тенденциям является гражданское общество, становление которого обеспечивается соответствующими конституционными нормами, гарантирующими различные свободы, плюрализм общественной и политической жизни.