

Светлана СОРОКА

Черноморский государственный университет имени Петра Могилы,
Украина

Взаимодействие высших органов государственной власти в процессе парламентской ответственности правительства в странах ЕС

Аннотация статьи: Целью настоящей статьи является представление взаимодействия высших органов государственной власти в процессе парламентской ответственности правительства в странах ЕС. Авторка проанализировала такие формы парламентской ответственности правительства как парламентский вотум доверия по инициативе правительства и парламентский вотум недоверия правительству и пришел к следующим выводам. Опыт использования механизма вотума доверия в странах Европейского Союза показал, что, несмотря на определенные проблемы в процессе применения, он является действенным для системы государственного управления, поскольку позволяет найти выход из политического и управленческого кризиса, что сложился в государстве.

Ключевые слова: конструктивный вотум недоверия, парламентская ответственность правительства, страны Европейского Союза, правительственный кризис

Парламентская ответственность правительства является формой политической и конституционно-правовой ответственности высшего коллегиального органа исполнительной ветви власти перед обществом через посредничество представительного органа, что дает возможность подтвердить наличие или отсутствие доверия парламента к правительству. Процедура парламентской ответственности правительства способствует оптимизации взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти, обеспечивает политическую ответственность высшего органа исполнительной власти, что побуждает его к четкому выполнению принятой парламентом правительственной программы, принятых законов и подзаконных актов. Ответственность правительства перед парламентом можно без сомнения признать ключевой особенностью парламент-

ской системы и даже более – определяющей его чертой. Данный механизм, имеющийся в парламентских республиках и парламентских монархиях, определен формулой представительства, согласно которой парламент предоставляет правительству право на деятельность и должен иметь возможность контролировать ее.

Обратимся к трактовке понятия парламентской ответственности правительства. Автор считает необходимым привести определение украинского исследователя Р. М. Павленко, который отмечает, что феномен парламентской ответственности правительства на практике конкретизируется как ответственность высшего органа в системе органов исполнительной власти – кабинета министров, перед парламентом, как отказ в доверии к кабинету или его членам со стороны большинства депутатов парламента, что имеет следствием отставку всего кабинета или его отдельных членов. Механизм парламентской ответственности правительства заключается в голосовании за доверие или недоверие правительству (Павленко, 2001, с. 4).

Парламентская ответственность в зависимости от субъекта может быть коллективной и индивидуальной. В большинстве стран предусматривается только коллективная ответственность правительства (Франция, Испания, Германия, Украина, Чехия), в других, наряду с коллективной, существует индивидуальная ответственность (Италия, Великобритания, Австрия, Эстония). Коллективная ответственность означает, что в условиях неодобрения деятельности правительства в отставку уходит весь кабинет, при этом вина отдельных министров не дифференцируется. В условиях индивидуальной ответственности вотум недоверия выражается отдельным членам правительства, в отставку уходят министры, утратившие доверие, ситуации ответственной отставки не возникает. В европейской практике институт коллективной ответственности является наиболее распространенным, что объясняется сущностью правительства как коллегиального органа государственной власти, а также тем, что отдельные министры не играют значительной роли в определении ответственной политики, формирование которой осуществляется, прежде всего, премьер-министром. Отдельного внимания требует проблема парламентской ответственности правительства в президентско-парламентских республиках (Франция, Украина). Ее особенность обусловлена тем, что она соотносится с ответственностью правительства и министров перед президентом. Это влечет двойную ответственность правительства перед парламентом и президентом.

Среди форм парламентской ответственности правительства важное место занимают такие:

- парламентский вотум доверия по инициативе правительства;
- парламентский вотум недоверия правительству.

Начнем с рассмотрения первой формы, реализация которой тесно связана с понятием вотума доверия. Вотум доверия – это постановление парламента или его палаты, в которой выражается поддержка для существующего правительства и его деятельности. Вопрос о доверии инициируется правительством в целом или его председателем. Вотум доверия может быть принят парламентом большинством голосов его членов. Непринятие вотума доверия, как правило, приводит к отставке правительства и (или) роспуску парламента и объявлению новых выборов.

В европейских государствах сложились две основные модели вотума доверия для правительства:

- 1) в данной модели предполагается, что кабинет постоянно пользуется поддержкой парламентского большинства и остается у власти, пока ему не будет выражен вотум недоверия. Такая конструкция отношений также называется негативным парламентаризмом и принята в Швеции, Дании, Нидерландах;
- 2) вторая модель опирается на доверие правительства, подтвержденное постановлением парламента, которое имеет место как на этапе создания правительства, так и позже в процессе его функционирования. Такая модель функционирует в Германии, Франции, Польше, Испании, Италии, Эстонии, Чехии и др.

Процедура вотума доверия в большинстве стран Европейского Союза четко прописана в конституциях и периодически используется правительствами как средство воздействия на парламент. В Германии вопрос о доверии правительству регулируется ст. 68 Конституции ФРГ, в которой говорится: «1. Если предложение Федерального канцлера о выражении ему доверия не поддерживается большинством членов Бундестага, то Федеральный президент может по предложению Федерального канцлера в течение двадцати одного дня распустить Бундестаг. Право на роспуск утрачивается, если Бундестаг большинством членов изберет другого Федерального канцлера. 2. Между предложением о выражении доверия и голосованием должно пройти сорок восемь часов» (*Конституции*, 2010, с. 192–193). Неодобрение вотума доверия для канцлера не приводит к его отставке (опять же в отличие от большинства европейских стран).

Теоретически правительство может функционировать как правительство меньшинства, если президент не распустит парламент или оппозиция не будет способна избрать нового канцлера путем конструктивного вотума недоверия (в одном голосовании отзыв канцлера и назначение нового).

Следует отметить, что в Конституции ФРГ очень четко прописаны все необходимые процедуры для того, чтобы предотвратить углубление кризиса государственного управления, если таковой имеет место. Об этом свидетельствует то, что Конституцией ФРГ предусмотрена также ситуация, при которой Бундестаг не был распущен согласно ст. 68 Конституции. В таком случае Федеральный президент может с согласия Бундесрата объявить состояние законодательной необходимости в отношении законопроекта, отклоненного Бундестагом, несмотря на то, что Федеральное правительство определило его неотложным. Данную норму можно применять также в отношении законопроекта, с которым канцлер связывал вопрос о вотуме доверия (ст. 81). Из этого следует, что во время действия состояния законодательной необходимости законы могут вступать в действие даже без согласия Бундестага, если они одобрены Бундесратом. Итак, Бундесрату отводится роль “запасного законодателя”, если правительство уже не имеет большинства в Бундестаге, который несмотря на это не способен его отправить в отставку с помощью конструктивного вотума недоверия. Состояние законодательной необходимости может длиться не более шести месяцев и может быть применено только один раз во время исполнения полномочий отдельным канцлером (Конституции, 2010, с. 202). Важно отметить, что данное состояние за время действия Конституции 1949 года не объявлялось.

Анализ нормативно-правовой базы относительно применения процедуры вотума доверия в Германии свидетельствует, что принятие парламентом предложения канцлера о вотуме доверия в Германии может иметь такие последствия:

- 1) роспуск парламента в соответствии со ст. 68 Конституции;
- 2) отставка Федерального канцлера путем процедуры конструктивного вотума недоверия в соответствии со ст. 67 Конституции;
- 3) объявление состояния законодательной необходимости в соответствии со ст. 81 Конституции;
- 4) дальнейшее функционирование правительства, которое не имеет поддержки в парламенте.

Если проанализировать практику применения процедуры вотума доверия в Германии, то имел место только первый из вышеперечисленных сценариев. Суммарно канцлеры прибегали к процедуре вотума доверия пять раз. Два случая закончились положительно – доверие парламента получили в 1982 году Г. Шмидт и в 2001 году Г. Шредер. В трех других случаях канцлеры не получили доверия и парламент был распущен. В 1972 году не получил вотум доверия У. Брандт, в 1982 Г. Коль и в 2005 году Г. Шредер.

Достаточно показательным и своеобразным является опыт использования механизма вотума доверия во Франции, который регулируется ст. 49–50 Конституции. После внесения последних изменений к Основному закону в соответствии с Конституционным законом от 23 июля 2008 года ст. 49 сформулирована так: «(1) После обсуждения в Совете Министров Премьер-министр выносит на Национальное Собрание вопрос о доверии правительству на основе его программы или, в случае необходимости, декларации общей политики. (3) Премьер-министр имеет право после обсуждения в Совете Министров поставить в Национальном Собрании вопрос о доверии правительству, связанным с голосованием по любому законопроекту о финансах или финансировании социального обеспечения. В этом случае законопроект считается одобренным, за исключением ситуации внесения резолюции недоверия в следующие 24 часа и ее принятие Национальным Собранием. Премьер-министр, кроме этого, может прибегнуть к этой процедуре в отношении другого законопроекта или законодательного предложения, которое рассматривается на сессии, но только один раз в сессию». Согласно ст. 50 если Национальное Собрание не одобрит программу или декларацию общей политики, Премьер-министр должен представить Президенту заявление об отставке правительства (*Конституции*, 2010, с. 95).

Если говорить о результатах инициирования вотумов доверия, то характерно, что с 1958 года все правительства получали поддержку Национального Собрания. Это касается как вотумов доверия в отношении программы или общеполитической декларации правительства, так и отдельных правовых актов. Примерами применения первого случая может быть получение доверия от национального Собрания правительства Ф. Фийона 17 марта 2009 года в отношении декларации о внешней политике, которая в частности касалась возобновления участия Франции в объединенном военном командовании НАТО. Декларация получила 329 голосов и была принята.

В 1972 году получило доверие Национального Собрания правительство Ж. Шабана-Дельмаса, который инициировал процедуру вотума доверия, в связи с обвинениями Премьер-министра в уклонении от уплаты налогов. Однако, это не спасло правительство и уже через несколько недель Премьер-министр был вынужден предоставить Президенту заявление об отставке. Это в частности иллюстрирует одну из особенностей французской системы государственного управления, при которой Премьер-министр, назначение которого зависит от Национального Собрания и который отвечает перед ним, должен также быть уверенным в поддержке Президента Республики. Примером влияния Президента на решение Премьер-министра о применении процедуры вотума доверия можно считать события 12 мая 2006 года. Тогда глава государства попросил Премьер-министра Д. Вильпена не применять процедуру вотума доверия правительству относительно компрометирующего дела «Clearstream» о незаконных доходах, полученных уважаемыми французскими политиками (Gicquel, 2008, с. 93).

Для того чтобы оценить практику использования ст. 49 Конституции Франции в части получения правительством вотума доверия в отношении отдельного правового акта, отметим, что до принятия Конституционного закона от 23 июля 2008 года данная статья касалась любого закона и количество случаев использования данной процедуры было неограниченным. Абзац 3 ст. 49 позволял правительству принять текст правового акта без голосования в Национальном Собрании, что стало достаточно эффективным средством реализации правительственной политики. Применение данного механизма имело место начиная с 1958 года 82 раза, 48 раз вследствие этого были проголосованы предложения о вотуме недоверия, однако ни один из них не достиг своей цели. Больше всего применяли данную процедуру социалистические правительства в 1988–1993 годах. Обладая лишь 255 мандатами из 577 в Национальном Собрании, они были вынуждены прибегнуть к ней 28 раз (Kruk, 2008, с. 200). Не применял процедуру вотума доверия в связи с отдельными законопроектами Л. Жоспен во время своего премьерства (1997–2002 гг.). В то же время она широко использовалась в 2002–2007 годах как последняя возможность отклонить значительное количество поправок оппозиции к правительственным законопроектам (Gicquel, 2008, с. 93).

Однако применение п. 3 ст. 49 Конституции Франции широко критиковалось сторонниками установления истинной парламентар-

ной системы, которые предлагали или отмену этого пункта, или по крайней мере его ограничение по применению только в отношении правовых актов, связанных с публичными финансами (Philip, 2008, с. 102–103). Последнее и было сделано в 2008 году в соответствии с Конституционным законом, статья 24 которого существенно изменяет п. 3 ст. 49 Конституции Франции. Так, если раньше Премьер-министр мог предложить Национальному Собранию принять вотум доверия правительству в связи с каждым законопроектом, который был вынесен на голосование, то теперь правительство имеет право прибегнуть к данной процедуре только один раз в сессию. Исключение составляют финансовые законопроекты и законопроекты о финансировании социального обеспечения, в отношении которых данное ограничение не действует (LOI constitutionnelle, 2008).

По мнению некоторых авторов, использование института вотума доверия правительству в связи с отдельным правовым актом, приводит к тому, что традиционная законодательная процедура подменяется голосованием по вопросу о доверии правительству, а одобрение общего политического курса приравнивается к принятию конкретного законопроекта (Дмитриев, 2002, с. 171). Открытым давлением на парламент считает указанную процедуру российский исследователь В. В. Маклаков, поскольку в случае отказа в доверии законопроект не принимается, но у правительства есть возможность обратиться к главе государства относительно роспуска парламента или одной из его палат. В результате перед депутатами встает проблема выбора: либо удовлетворить требования правительства и принять закон, который не нравится, или подвергнуть себя риску принять участие в новых выборах после роспуска парламента (Маклаков, 2006, с. 677–678).

Вопрос о доверии правительству в Великобритании может быть поставлен в связи с прохождением правительственного законопроекта или принятием важной части правительственной программы. Распространенной является ситуация, когда правительство инициирует вопрос о доверии, зная непопулярность закона, чтобы путем давления на парламент способствовать его принятию. Правительство также может связать голосование по бюджету с голосованием по вотуму доверия, что значительно повышает цену за отклонение бюджета (Hallerberg, 2006, с. 11). Естественно, что наличие в нижней палате большинства от партии, которая по сути способствовала формированию правительства, обеспечивает ему поддержку в таких ситуациях. Таким примером стало голосование по вотуму доверия

в отношении внешней политики правительства Дж. Мейджора. Причиной инициирования данной процедуры Премьер-министром стало нежелание со стороны членов правящей партии поддержать голосование в Палате Общин о ратификации Маастрихтского соглашения о Европейском Союзе от 1992 года. Так 25 членов партии высказались против собственного правительства и таким образом договор был нарушен. В такой ситуации Дж. Мейджор обратился к палате с предложением о предоставлении правительству вотума доверия, депутаты были вынуждены поддержать премьера и благодаря этому Маастрихтское соглашение было ратифицировано (Jassem, 2003, с. 71).

В проанализированных выше странах применение вотума доверия почти не имеет ограничений, он может применяться как в отношении стратегической программы или декларации правительства, связываться с отдельным законопроектом или иметь целью определение парламентской поддержки правительства вообще. Однако есть страны, в которых данный механизм не может быть применен любым из указанных способом. Так, в Испании правительство не имеет права ставить вопрос о доверии с целью принятия отдельного законопроекта. Такая же ситуация в Польше. Институт вотума доверия правительству регулируется ст. 160 Конституции Польской Республики от 2 апреля 1997 года, в которой отмечается, что Председатель Совета Министров может обратиться к Сейму о выражении Совету Министров вотума доверия. Предоставление вотума доверия Совету Министров происходит большинством голосов, при присутствии по меньшей мере половины предусмотренного законом числа депутатов. Если правительство не получает вотума доверия Сейма, то согласно ст. 162 Конституции оно должно уйти в отставку (*Konstytucja*).

Практика применения правительством института вотума доверия в Польше показывает, что правительство применяет его в случае, если оно не пользуется поддержкой общества и Сейма, с целью вернуть утраченное доверие. Так, в июне 2003 года Премьер-министр Л. Миллер выдвинул предложение о выражении правительству вотума доверия, которую Сейм рассмотрел 13 июня 2003 года. В его предложении, в частности, говорилось: «Польша с успехом закончила этап борьбы за право стать членом Европейского Союза с наилучшими для страны условиями. Теперь встала проблема эффективного использования тех шансов и возможностей, которые

перед ней открываются. Это требует объединения всех сил в государстве. Для реализации данных намерений является необходимым сотрудничество между Сеймом и Радой Министров. Вполне естественная в условиях демократии политическая дискуссия не может быть в этом препятствием. Конкуренция между оппозицией и правительством не может быть целью сама по себе. В этой конкуренции не следует забывать про самый важный смысл и основы политики: позитивного решения проблем народа и страны... Правительство должно знать, на кого в Сейме можно рассчитывать в процессе реализации внутренней и внешней политики» (*Wniosek*, 2003). В результате Сейм оказал доверие правительству – из 449 членов Сейма 236 высказалось за предложение, 213 против. Однако действовать эффективно правительство так и не смогло, кабинет меньшинства Л. Миллера 2 мая 2004 года ушел в отставку по собственной инициативе.

Как подтверждает проведенный анализ, институт вотума доверия в странах ЕС является очень важным для эффективного функционирования системы государственного управления, потому что в кризисных случаях может гарантировать стабильное функционирование правительства.

И последней формой парламентской ответственности правительства, которую мы рассмотрим в данном исследовании, является парламентский вотум недоверия правительству. В государственном управлении вотум недоверия определяется как процедура привлечения правительства к ответственности путем выражения недоверия парламентом. Обычно выражение вотума недоверия является результатом инициативы парламентской оппозиции и на практике приводит либо к отставке данного правительства и формированию нового, либо к роспуску парламента (нижней палаты) главой государства по инициативе самого правительства и проведения досрочных парламентских выборов (Малиновский, 2005, с. 32). Различают конструктивный и простой (деструктивный по своей сути) вотум недоверия. Конструктивный вотум недоверия, в отличие от деструктивного, предполагает выражение парламентом или отдельной его палатой вотума недоверия правительству с одновременным назначением нового главы правительства.

Процедура принятия парламентом недоверия правительству является достаточно сложной, что должно исключать попытки определенных парламентских сил использовать данный институт в соб-

ственных целях без явной поддержки большинства депутатов, а также возможность чрезмерного влияния парламента на правительство и дестабилизации системы государственного управления. Поэтому Конституции стран Европейского Союза закрепляют требования к инициированию и принятию вотума недоверия правительству, которые можно свести к таким направлениям.

1. Недоверие правительству может выразить только та палата, перед которой он несет ответственность (если это двухпалатный парламент). Это, как правило, нижняя палата парламента, представители которой избираются путем прямых всеобщих выборов. Исключением из этого правила являются Италия и Румыния, где вотум недоверия принимается двумя палатами парламента.
2. Предложение о вотуме недоверия имеет коллегиальный характер и должно выдвигаться по инициативе четко определенной части депутатов (от 1/10 до 1/4 в странах ЕС). В то же время особенностью таких парламентских монархий, как Бельгия, Дания и Великобритания является то, что вотум недоверия может инициировать любой депутат парламента.
3. Обязательная отсрочка рассмотрения предложения на определенное время. Это делается для того, чтобы решение не было принято под влиянием эмоций без соответствующего осмысления и оценки ситуации. Так, например, перерыв между предложением вотума недоверия и голосованием по нему составляет два дня во Франции, Австрии, Германии, Португалии, Бельгии, три дня в Италии и Швеции, пять дней в Испании, семь – в Польше.
4. Установление лимита времени, отведенного на дебаты относительно предложения вотума недоверия. Эта норма уже наоборот, имеет целью не допустить затягивания принятия решения. Например, в Португалии на дебаты отводится не более трех дней, в Литве – пяти дней.
5. Принятие решения о недоверии правительству абсолютным или относительным большинством членов парламента.
6. Ограничения на применение повторной процедуры вотума недоверия. Данная норма может иметь различные формы. Наиболее распространенной является запрет повторного инициирования вотума недоверия в течение определенного времени, если предыдущее предложение было отклонено. В Португалии и Румынии вопрос о недоверии правительству не может быть дважды поставлен в период одной парламентской сессии, в Болгарии соответ-

ствующий срок равен шести, а в Эстонии, Хорватии и Польше – трем месяцам. Во Франции ограничение проявляется в том, что депутат не может подписать больше чем три резолюции порицания в течении очередной сессии и одной в течении внеочередной.

Важной является и такая закономерность – чем меньше ограничений на применение процедуры вотума недоверия правительству, тем прочнее роль парламента в процессе взаимодействия; в условиях сложной процедуры укрепляется, наоборот, роль правительства в отношениях с парламентом. Принятие новейших конституций показало тенденцию к ограничению права парламента на выражение вотума недоверия, хотя, например, во Франции после принятия изменений к Конституции в 1995 году такие полномочия парламента были расширены (Керимов, 1998, с. 88).

Очевидно, что основным результатом парламентаского вотума недоверия правительству является его отставка. Однако ответом исполнительной власти на решение парламента может быть его роспуск и назначение новых выборов. Именно такую возможность, которая обеспечивает баланс ветвей государственной власти, предусматривает большинство европейских конституций. Роспуск парламента главой государства (преимущественно по предложению премьер-министра) выносит конфликт между законодательной и исполнительной ветвями власти на суд избирателей. Если они поддержат правительство – в результате выборов в парламенте сформируется большинство его сторонников, и наоборот, если они не согласны с правительством, то состав парламента будет соответствующим, а правительство будет сменено.

Понятно, что роспуск парламента, который может быть следствием вотума недоверия, дестабилизирует систему государственного управления и требует значительных материальных ресурсов. Поэтому на эту прерогативу исполнительной власти тоже существуют определенные ограничения. Применяются запреты роспуска парламента в течение определенного периода после его избрания и до окончания срока полномочий Президента, как это, например, указано в ст. 172 Конституции Португалии: «Ассамблея Республики не может быть распущена в течение шести месяцев после ее избрания, в течение последнего полугодия срока полномочий Президента Республики...» (Конституция). Могут быть и другие ограничения для роспуска, так Федеральный Президент Австрии может распустить Национальный Совет, однако по одной и той же причине он может

сделать это только один раз (ст. 29 Конституции Австрии) (*Bundes-Verfassungsgesetz*). Вообще запрещен роспуск парламента как ответ на вотум недоверия в Испании. Такая ситуация поддерживается российскими исследователями, которые считают, что безусловное право роспуска парламента на практике может привести к отмиранию института парламентского вотума недоверия и ослаблению контрольных функций народного представительства по отношению к исполнительной власти (Дзидзоев, 2007, с. 10).

Рассматривая особенности применения вотума недоверия в странах Европейского Союза, следует обратить внимание на сложность его принятия в смешанных республиках. В части таких стран вообще предусмотрен конструктивный вотум недоверия, как в Польше и Словении, применение которого является достаточно сложным для парламента. В других странах предложение о вотуме недоверия может инициироваться достаточно солидной группой депутатов парламента, а быть принятым только при поддержке абсолютного большинства. И наконец, наличие сильной президентской власти приводит к тому, что парламента фактически ограничен в применении вотума недоверия через упрощенную процедуру его роспуска главой государства. Примером этого может быть Франция, где Президент может распустить правительство после формальных консультаций с Премьер-министром и председателями палат Парламента (ст. 12 Конституции).

Также нельзя пренебрегать тем, что в условиях функционирования смешанной президентско-парламентской республики сказывается то незначительное влияние парламента на правительство, в отличие от подобного влияния президента. Подтверждением этому опять же есть практика уже упомянутой нами Франции, где отставка правительства происходит после выражения недоверия парламентом и Президент формально не может единолично сделать это, однако на практике он делает это по представлению главы правительства. Как отмечает российский исследователь О.И. Зазнаев, государственной практике известно множество способов добиться от главы правительства «добровольно-принудительного» представление об отставке (Зазнаев, 2005, с. 8). Таким образом, значение института вотума недоверия в смешанных республиках несколько меньше, чем в парламентских, где президент единолично не может отправить правительство в отставку, а вотум недоверия является основным механизмом контроля правительства.

Исследования вотума недоверия как формы взаимодействия правительства и парламента требует также количественно-качественного анализа практики его применения в странах ЕС. Процедура парламентского вотума недоверия правительству достаточно широко используется в этих странах. Для подтверждения данного тезиса отметим, что количество предложений использования данной процедуры в 14 странах Европейского Союза в течение последних 50 лет составляет 289. Наибольшее количество случаев применения данной процедуры наблюдается во Франции, Великобритании, Австрии, Нидерландах. Однако принятых вотумов недоверия достаточно немного. Приведем примеры конкретных стран для подтверждения данной мысли. Во Франции за время действия Конституции 1958 года были проголосованы более чем полусотни вотумов недоверия и лишь один из них в 1962 году был принят (Gicquel, 2008, с. 93). В Австрии и Дании такие предложения регулярно выдвигаются парламентом, однако только в Дании они дважды были результативными – в 1947 и 1975 годах. За последние полвека Великобритания имела около 30 предложений о вотуме недоверия, из них принят был только один – в 1979 году против правительства Дж. Каллагана. Также главы правительств довольно часто не ждут принятия вотума недоверия и сами предлагают главе государства распустить парламент, выбирая при этом лучшее время для того, чтобы получить большинство на выборах. Так, половина правительств Великобритании за последние 50 лет использовали эту возможность перед окончанием каденции парламента (Saalfeld, 2003, с. 631–632). В целом по подсчетам американских ученых за 1960–2008 годы лишь 5% вотумов недоверия в развитых европейских странах достигли своей цели – отставки правительства (Williams, 2008, с. 3). И это понятно, потому что на практике правительство, не поддерживаемое парламентом, или идет в отставку не дожидаясь принятия парламентом вотума недоверия, или использует дополнительные механизмы воздействия на парламент, предусмотренные государственными системами стран, поэтому мы редко наблюдаем завершённую процедуру вотума недоверия. Однако это не уменьшает фундаментальной важности института вотума недоверия как одного из главных элементов парламентской демократии, а наоборот, придает ему еще большего веса.

В то же время можно констатировать, что институт вотума недоверия часто используется политиками в собственных интересах, а не

в интересах эффективности функционирования системы государственного управления. Интересным открытием является исследование американского ученого Л. Вильямса о том, что предложения недоверия правительству, даже не принятые парламентом, имеют целью дискредитацию правительства ради успехов на следующих выборах, влияя таким образом на восприятие правительства электоратом. Вотум недоверия должен поколебать настроения избирателей относительно «компетентности» правящих сил и одновременно заставить рассматривать оппозиционную партию, как более эффективную альтернативу для существующего правительства. Исследователь доказывает, что правящие партии, против которых была применена процедура вотума недоверия, имеют меньшую поддержку на следующих выборах – на 0,11% голосов за каждую процедуру вотума недоверия. И наоборот, оппозиционные партии, которые инициировали вотум недоверия, получают на 0,28% больше голосов за каждую инициированную процедуру, одновременно в двухпартийных системах такой показатель для оппозиционных партий еще выше и составляет 0,67% (Williams, 2008, с. 10–11).

Рассмотрев особенности процедуры выражения правительству вотума недоверия парламентом, проанализируем его основные виды. Особого внимания заслуживает конструктивный вотум недоверия – выражение парламентом или отдельной его палатой вотума недоверия правительству с одновременным определением нового главы правительства. Это означает, что парламентское решение о недоверии действующему премьер-министру является одновременно решением о выражении доверия новому премьер-министру. Конструктивный вотум недоверия является одним из наиболее действенных приемов рационализированного парламентаризма, направленных на сохранение стабильности правительства при сохранении основных черт парламентской системы.

Обратимся к особенностям регламентирования и практического применения конструктивного вотума недоверия в отдельных странах ЕС. В чистом виде конструктивный вотум недоверия действует в Германии. В ст. 67 Конституции указывается: (1) Бундестаг может выразить недоверие Федеральному правительству тем, что большинством членов выберет ему преемника и обратится к Федеральному президенту с предложением увольнения Федерального канцлера. Федеральный президент должен удовлетворить такое предложение и назначить выбранное лицо. (2) Срок между внесением предложе-

ния и голосованием по нему должен составлять 48 часов (*Конституции*, 2010, с. 192–193). Именно такая конституционная трактовка выражения вотума недоверия правительству в ФРГ дает гарантии стабильности правительства в системе органов государственной власти.

Страны, которые заимствовали процедуру конструктивного вотума недоверия, имеют определенные особенности ее применения. Основным отличием является то, что только в Германии и Венгрии вотум недоверия выражается лично председателю правительства, который несет ответственность перед парламентом за его деятельность в целом, так и отдельных его подразделений. В других странах недоверие высказывается правительству в целом, а не его председателю.

Очень похожа на немецкую процедура конструктивного вотума недоверия в Польше и Испании. Согласно ст. 158 Конституции Республики Польша Сейм может принять вотум недоверия правительству большинством от определенного законодательно количества депутатов (минимум 231) по предложению минимум 46 депутатов, в котором будет определено имя кандидата на должность премьер-министра (*Konstytucja*). В Испании резолюция о вотуме недоверия может быть предложена как минимум 1/10 частью депутатов Конгресса и тоже содержать кандидатуру на должность Председателя Правительства (ст. 113) (*Constituciyn*).

Достаточно оригинальной является процедура вотума недоверия в Бельгии, которая согласно Конституции может иметь как конструктивный, так и деструктивный характер. Однако, если парламент принимает деструктивный вотум недоверия, то король вправе распустить палату представителей (ст. 46 Конституции Бельгии) (Winter, 2003, с. 261).

Вообще использование такого института парламентской ответственности правительства, как конструктивный вотум недоверия является исключительным явлением, что связано со сложностью этой процедуры. Как и любой процесс, конструктивный вотум недоверия имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Среди достоинств можно назвать следующие:

1. Конструктивный вотум недоверия укрепляет стабильность коалиционных правительств и предотвращает парламентский диктат так называемого негативного большинства. Под негативным большинством здесь следует понимать ту критически настро-

енную часть парламента, которая способна свергнуть правительство, но не может объединиться для формирования нового кабинета.

2. Такая система позволяет предотвращать затяжные правительственные кризисы, вызванные тем, что парламент, устранив правительство, долгое время не может найти ему замену.
3. Практика свидетельствует, что институт конструктивного вотума недоверия позволил оптимизировать определенные процессы и отношения внутри парламента. В частности, данная норма лишила смысла предложения о вотуме недоверия, если отсутствуют реальные шансы создать новую правительственную коалицию.

Заключение

Таким образом, институт парламентской ответственности правительства позволяет парламенту эффективно осуществлять корректировку правительственной деятельности, заставляет правительство считаться с парламентской позицией. Вместе с тем, данный механизм не должен мешать нормальному функционированию системы государственной власти, нивелировать статус институтов государственного управления. Поэтому парламентская ответственность правительства как форма контрольной деятельности парламента в современных парламентских странах используется лишь в чрезвычайных ситуациях. Роль данного института уменьшается и на первый план выходят другие, более мягкие методы парламентского контроля (депутатские запросы, интерpellации, час вопросов к правительству и другие).

Автор проанализировал такие формы парламентской ответственности правительства как парламентский вотум доверия по инициативе правительства и парламентский вотум недоверия правительству и пришел к следующим выводам. Опыт использования механизма вотума доверия в странах Европейского Союза показал, что, несмотря на определенные проблемы в процессе применения, он является действенным для системы государственного управления, поскольку позволяет найти выход из политического и управленческого кризиса, что сложился в государстве. Если правительство получило вотум доверия от парламента, то это подтверждает его статус и оно остается при власти. В случае неполучения вотума доверия наиболее распространенными являются два варианта:

- правительство уходит в отставку;
- глава государства распускает парламент и объявляет досрочные выборы.

Особого внимания заслуживает вотум доверия, инициированный правительством в отношении отдельного правового акта. Данный механизм нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, он исключает кризис государственных институтов в ситуации нехватки стабильного большинства. С другой, тот факт, что закон считается одобренным парламентом в ситуации, когда не было проведено дебатов и голосования над законопроектом, свидетельствует о несамостоятельности законодательного органа при выполнении своей основной функции – законодательной.

Как показал анализ, конструктивный вотум недоверия непосредственно является инструментом преодоления правительственного кризиса, в отличие от деструктивного вотума недоверия, который является лишь этапом в этом процессе и к тому же может привести к перерастанию правительственного кризиса в кризис всей системы государственного управления. Такое преимущество конструктивного вотума недоверия связано с тем, что он позволяет парламенту реализовать сразу две функции – контрольную и учредительную. Однако в действительности конструктивный вотум недоверия, как и любая другая рационализация парламентской системы, сам по себе не может обеспечить правительственную стабильность. Существует комплекс процедур, предусмотренных конституцией каждой отдельной страны, для преодоления управленческих кризисов.

Библиография

- Дзидзоев Р. М. (2007), *Ответственность высших органов государственной власти в системе разделения властей*, «Ленинградский юридический журнал», № 4.
- Дмитриев Ю. А. (2002), *Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива*, ООО «Профобразование», Москва.
- Зазнаев О. И. (2005), *Измерение президентской власти*, «Ученые записки Казанского университета», т. 147, № 1.
- Керимов А. Д. (1998), *Конституционная реформа 1995 г. во Франции и Парламент*, «Социологические исследования», № 5.
- Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия* (2010), Волтерс Клувер, Москва.

- Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року*, <http://www.ra-da.gov.ua/LIBRARY/catalog/portugaliaj.htm>.
- Маклаков В. В. (2006), *Конституционное право зарубежных стран*, Волтерс Клувер, Москва.
- Малиновський В. Я. (2005), *Словник термінів і понять з державного управління*, Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, Київ.
- Павленко Р. М. (2001), *Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід*, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ.
- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*, http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_02032/index.shtml.
- Constitución Española*, <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitution/index.html>.
- Gicquel J. (2008), *Parlament w czasach V Republiki*, „Przegląd Sejmowy”, vol. 89, nr 6.
- Hallerberg M. (2006), *Organizacja procesu budżetowego w Polsce*, Ernst & Young, Warszawa.
- Jassem A. (2003), *Wielka Brytania a Wspólnoty Europejskie: aspekty ustrojowo-polityczne*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.
- Kruk M. (2008), *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- LOI constitutionnelle № 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V République* (2008), „Journal Officiel de la République Française”, nr 0171.
- Philip L. (2008), *Reforma instytucji V Republiki*, „Przegląd Sejmowy”, vol. 89, nr 6.
- Saalfeld T. (2003), *The United Kingdom: Still a Single „Chain of Command”? The Hollowing Out of the „Westminster Model”*, in: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. K. Strom, W. Muller, T. Bergman, Oxford University Press Inc., New York.
- Williams L. K. (2008), *Unsuccessful Success? Failed No-Confidence Motions, Competence Signals, and Electoral Support*, EUCE Research Working Paper, Texas.
- Winter L. (2003), *Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule*, in: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. K. Strom, W. Muller, T. Bergman, Oxford University Press Inc., New York.
- Wniosek Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wotum zaufania Radzie Ministrów*, „Druk Sejmowy IV kadencji”, 2003, nr 1672, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf>.

Zależności centralnych organów władzy państwowej w ramach odpowiedzialności parlamentarnej rządu w państwach UE

Streszczenie

Treścią artykułu jest przedstawienie zależności organów władz centralnych – w kontekście parlamentarnej odpowiedzialności rządów w państwach Unii Europejskiej. Autorka w artykule przeanalizowała takie formy odpowiedzialności parlamentarnej rządu, jak m.in. parlamentarne wotum zaufania – podniesione z inicjatywy rządu i głosowanie nad nim w parlamencie. W wyniku badań doszła do następujących wniosków: użycie mechanizmu konstruktywnego wotum zaufania w Unii Europejskiej pokazuje, że mimo pewnych problemów z zainicjowaniem takowego, jest to jednak skuteczny mechanizm wyjście z kryzysu politycznego i administracyjnego.

Słowa kluczowe: konstruktywne wotum nieufności; parlamentarna odpowiedzialność rządu; państwa Unii Europejskiej; kryzys rządowy

The dependency of State central authorities within the framework of parliamentary accountability of the governments in EU states

Summary

The paper presents the dependency of State central authorities in the context of parliamentary accountability of the governments in European Union states. The author of the paper analyses such forms of parliamentary accountability of government as a parliamentary vote of confidence requested by the government and conducted by the parliament. The results of the author's studies have led her to the following conclusion: using the mechanism of a constructive vote of no confidence in the European Union demonstrates the fact that, despite certain difficulties in initiating this procedure, it is the only efficient mechanism for resolving a political and administrative crisis.

Key words: constructive vote of no confidence; parliamentary accountability of the government; European Union states; government crisis

