

УДК 342.532

DOI: 10.18384/2310-6794-2021-2-51-65

ВОЗДЕЙСТВИЕ ПАРЛАМЕНТСКИХ ПАРТИЙ НА ПРАВИТЕЛЬСТВА В СТРАНАХ СНГ

Какителашвили М. М.

Университет прокуратуры Российской Федерации

117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Выявить зависимость правительств от парламентских партий в странах СНГ.

Процедура и методы. В статье рассматриваются конкретные примеры зависимости правительств от парламентских партий в странах СНГ. При проведении исследования применены общенаучные методы познания (диалектический, анализа и синтеза и др.), а также социологический, исторический, сравнительно-правовой, формально-правовой и др.

Результаты. В ходе работы сделан вывод о наличии общей тенденции к увеличению влияния политических партий на правительства. Выявлены и систематизированы законодательные положения, по которым можно определить степень влияния парламентских партий на правительство в государствах – участниках СНГ.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования вносят определённый вклад в теорию конституционного права. Предложенные выводы могут использоваться для совершенствования российского законодательства.

Ключевые слова: политическая партия, парламент, правительство, фракция, президент, председатель правительства

THE IMPACT OF THE PARLIAMENTARY PARTIES ON THE GOVERNMENTS IN THE CIS COUNTRIES

M. Kakitelashvili

University of Prosecutor's office of the Russian Federation

2-1, Azovskaya ul., Moscow, 117638, Russian Federation

Abstract

Aim. To identify the dependence of governments on parliamentary parties in the CIS countries.

Methodology. The article deals with specific examples of the dependence of governments on parliamentary parties in the CIS countries. The research uses general scientific methods of cognition (dialectical, analysis and synthesis, and others), as well as sociological, historical, comparative legal, formal legal, and others.

Results. In the course of work, the author comes to the conclusion that there is a general tendency to increase the influence of political parties on governments. The author identifies and systematizes the legislative provisions that can be used to determine the degree of influence of parliamentary parties on the government in the CIS member states.

Research implications. The results of the study make a certain contribution to the theory of constitutional law. The proposed conclusions can be used to improve the Russian legislation.

Keywords: political party; parliament; government; faction; president; prime minister

Введение

Конституционные изменения¹, одобренные 1 июля 2020 г. на общероссийском голосовании, установили новые полномочия Федерального Собрания Российской Федерации – формировать и контролировать правительство РФ. Так, в октябре 2020 г. Государственная Дума Федерального Собрания РФ впервые утвердила 5 министров и нового заместителя председателя Правительства РФ².

Для российских политических партий как единственного объединения граждан, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты Государственной Думы РФ и на иные выборные должности в органах государственной власти³, наступил новый этап развития, который потребует существенных изменений в правовом регулировании и деятельности политических партий в России [4, с. 19].

Проведённое сравнительно-правовое исследование должно помочь Российской Федерации воспринять положительный опыт действующего в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (СНГ) института парламентаризма.

Для российского законодательства и правоприменительной практики наиболее близок опыт деятельности политических партий в государствах – участниках СНГ. Правовое исследование зарубежного опыта всегда имеет определённую пользу для отечественной науки, тем более опыта стран, имеющих схожие историю, правовую систему, совокупность взглядов на принципы государственного строительства.

В настоящее время в число государств – участников СНГ входят: Республика

Азербайджан, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина, кроме того, ассоциированным членом организации является Республика Туркменистан⁴. Все эти страны, ранее входившие в состав СССР, имеют правовой институт многопартийности с 30-летней историей, формирование которого ещё продолжается.

Влияние политических партий на формирование правительства

Как справедливо заметил В. Б. Евдокимов, несмотря на всю важность участия партий в работе парламента, главной задачей для них всё-таки остаётся завоевание правительственной власти, воздействие на формирование и деятельность правительства [5, с. 133].

И. Сота более категоричен, полагая, что партии, которые не участвуют в формировании правительства, не несут никакой ответственности перед избирателем за проводимый курс, а потому их единственная цель – преодоление барьера прохождения на парламентских выборах, чтобы попасть в парламент, такой же декоративный по своей роли, как и сами партии [18, с. 46].

По степени влияния политических партий на формирование правительств государств – участников СНГ можно подразделить на следующие группы.

Во-первых, это группа государств, где на конституционном уровне закреплено формирование правительства, правящими партиями (коалициями партий). К этой группе государств мы относим: Армению, Молдавию, Россию, Киргизию и Украину.

В Молдавии и Армении лидеры партийных фракций (коалиции партий), име-

¹ Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

² Замахина Т. Министры с портфелями // Российская газета. 2020. 10 окт.

³ См.: п. 1 ст. 38 Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

⁴ Статус ряда стран как членов СНГ неоднозначен. Автор руководствуется позицией Исполнительного комитета СНГ по данному вопросу [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cis.minsk.by/map> (дата обращения: 05.04.2021).

ющих большинство мест в парламенте, возглавляют правительства.

Так, в ст. 149 Конституции Республики Армении установлено, что премьер-министром назначается кандидат от политической партии (коалиции партий) имеющей большинство в Национальном Собрании Республики Армении.

Президент Республики Армении в соответствии с со ст. 150 Конституции обязан в 3-дневный срок либо назначить вице-премьеров и министров, либо обратиться в Конституционный Суд.

Полагаем, что в данной процедуре утверждения вице-премьеров и министров, президенту отведена скорее пассивная роль. Поскольку в случае невыполнения президентом своих обязанностей назначение вице-премьеров и министров происходит в силу права.

Таким образом, на конституционном уровне в Армении определена ключевая роль участия парламентских партий в формировании правительств этих стран. В конституциях этих стран всецело закреплена ответственность правительств перед парламентом.

Существенна роль партийных фракций при формировании правительств Республики Молдова. Во главе государства фактически находится премьер-министр. В свою очередь, Президент Молдавии вправе выдвигать кандидатуру на должность премьер-министра только после консультаций с парламентскими фракциями. Выдвинутый на должность премьер-министра в 15-дневный срок просит парламент выразить вотум доверия всему составу правительства.

В соответствии со ст. 98 Конституции Республики Молдова только на основании полученного вотума доверия парламента, президент вправе назначить правительство.

Отсутствие парламентского большинства Молдавии в 2019 г., а вследствие и невозможность избрания премьер-министра спровоцировали серьёзный правительственный кризис [2, с. 115].

Конституция и Закон Республики Узбекистан от 06.05.1993 № 818-ХП «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» устанавливает приоритет политических партий, представленных в парламенте, в вопросе формирования правительства. Так, кандидатура премьер-министра предлагается президенту политической партией (коалицией партий), имеющей наибольшее количество депутатских мандатов в нижней палате парламента. Парламент Узбекистана в 10-дневный срок утверждает премьер-министра.

Кандидатуры в члены кабинета министров Республики Узбекистан предварительно рассматриваются в профильном комитете, затем партийными фракциями и депутатскими группами, и только затем получают одобрение на заседании Законодательной палаты.

После одобрения Законодательной палатой Республики Узбекистан, по представлению премьер-министра, президент утверждает кандидатов в члены правительства. При этом члены правительства освобождаются от должности по инициативе президента.

В соответствии с Конституцией Украины наибольшая парламентская фракция (коалиция фракций) наделена полномочиями выдвигать предложения по кандидатуре на должность премьер-министра Украины. Указанную кандидатуру в Верховную Раду вносит президент. Важно отметить, что министры обороны и иностранных дел назначаются Верховной Радой по представлению президента, другие члены кабинета министров назначаются Верховной Радой Украины по представлению премьер-министра Украины (ст. 114).

Количество и перечень должностей сформированного кабинета министров Украины определяется Верховной Радой Украины по представлению премьер-министра одновременно с назначением персонального состава кабинета министров (ст. 6 Закона Украины от 27.02.2014 № 794-VII «О Кабинете Министров Украины»).

Например, в соответствии с ч. 7 ст. 83 Конституции Украины и ст. 61 Регламента Верховной Рады Украины в марте 2010 г. правящая коалиция «Стабильность и реформы»¹ в Верховной Раде Украины утвердила правительство представителя «Партии регионов» Н. Азарова. Парламентские партии «Свобода», «Батькивщина» и «Удар» заняли оппозицию к правящей коалиции в парламенте.

В феврале 2014 г. правительство Украины было сформировано на основе соглашения парламентских партий «Свобода» и блоком «Батькивщина». Представители этих партий заняли ведущие посты в правительстве [14, с. 156].

В Российской Федерации предложения о формировании парламентским большинством правительства РФ не единожды подымались в науке [20, с. 83] и в Государственной думе РФ².

Впервые правительство парламентского большинства в российской практике было сформировано в 1998–1999 гг. под председательством Е. М. Примакова. В правительстве РФ были представлены: КПРФ – первый заместитель председателя Ю. Д. Маслюков, Аграрной партии России – заместитель председателя Г. В. Кулик, ЛДПР – заместитель председателя С. В. Калашников, Яблоко – министр финансов М. М. Задорнов и др. [10, с. 372]. В российской правоприменительной практике таких примеров больше не было.

Несмотря на то, что Конституция РФ до изменений, принятых в июле 2020 г., не предусматривала формирования правительства РФ политической партией парламентского большинства, правоприменительная практика свидетельствует о

доминировании членов такой партии в правительстве РФ.

Так, в состав правительства РФ от 21 января 2020 г., возглавляемого М. В. Мишутиным, вошёл 31 человек, из них 15 являются членами политической партии «Единая Россия»: заместитель председателя правительства Т. А. Голикова, В. В. Абрамченко, Ю. П. Трутнев, министр иностранных дел С. В. Лавров, министр обороны С. К. Шойгу, министр науки и высшего образования В. Н. Фальков, министр по развитию Дальнего Востока и Арктики А. А. Козлов, министр природных ресурсов и экологии Д. Н. Кобылкин, министр промышленности и торговли Д. В. Мантуров, министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства В. В. Якушев, министр транспорта Е. И. Дитрих, министр финансов А. Г. Силуанов, министр экономического развития М. Г. Решетников, министр энергетики А. В. Новак, министр юстиции К. А. Чуйченко.

В правительстве РФ, возглавляемым Д. А. Медведевым, председателем политической партии «Единая Россия», в мае 2018 г. было 22 члена партии «Единая Россия».

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» наделил Государственную думу РФ полномочиями утверждать заместителей председателя правительства РФ и министров, за исключением ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности.

Важно подчеркнуть, что Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность кандидатурам заместителей председателя Правительства РФ и министров, которые были утверждены Государственной думой РФ. Председатель Правительства РФ самостоятельно вносит кандидату-

¹ В коалицию депутатских фракций «Стабильность и реформы» в Верховной Раде Украины 6-го созыва в составе 235 народных депутатов вошли: фракция Партии регионов; фракция Коммунистической партии Украины; фракция «Блок Литвина» (Народная Партия, Трудовая партия Украины); народные депутаты.

² Грызлов Б. В. Правительство должна формировать победившая партия // RIA: [сайт]. URL: <https://ria.ru/20030329/358728.html> (дата обращения: 06.06.2021).

ры своих заместителей и министров в Государственную думу РФ.

Иной порядок назначения на должности предусмотрен для министров, в ведение к которым отнесены вопросы обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, которых назначает Президент РФ после консультаций с Советом Федерации РФ.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ фактически легитимизирует уже сложившиеся общественные отношения, когда правительство формируется из числа представителей (кандидатов) политической партии, имеющей большинство мандатов в парламенте.

Ко второй группе относятся государства (Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Таджикистан и Туркменистан), в которых роль политических партий в формировании правительства наименьшая. В этой группе стран президентам предоставлено право назначать министров по своему усмотрению, без учёта мнения партийных фракций или членов парламента. Как правило, в этих странах совмещены посты лидера правящей партии и главы государства (Азербайджан, Казахстан), либо посты президента и председателя правительства (Таджикистан).

Например, согласно Конституции Азербайджанской Республики исполнительная власть принадлежит президенту, который наделён полномочиями с согласия парламента назначить премьер-министра и самостоятельно освободить его от должности. Президент Азербайджанской Республики вправе единолично назначать на должность и освобождать от должности членов кабинета министров (ст. 99). Обращает на себя внимание норма ст. 118 Конституции, дающая президенту право в принципе без согласия парламента назначить на должность премьер-министра. Парламент и его фракции, по сути, никак не влияют на формирование правительства в Азербайджанской Республике.

Согласно Конституции Республики Беларусь, исполнительную власть осуществляет правительство – Совет министров Республики Беларусь. Премьер-министр Республики Беларусь назначается президентом Республики Беларусь с согласия палаты представителей. Решение по этому вопросу принимается палатой представителей не позднее чем в 2-недельный срок со дня внесения предложения по кандидатуре премьер-министра. В случае двукратного отказа в даче согласия на назначение премьер-министра палатой представителей Республики Беларусь вправе назначить исполняющего обязанности премьер-министра, распустить палату представителей и назначить новые выборы (ст. 106).

В Республике Казахстан установлена процедура согласования президентом кандидатуры премьер-министра с представителями партийных фракций. Затем кандидатура премьер-министра назначается президентом с обязательного согласия нижней палаты парламента. Министры иностранных дел, внутренних дел, обороны, юстиции назначаются президентом самостоятельно, остальные члены правительства – по представлению премьер-министра (ст. 64 Конституции Республики Казахстан).

Стоит заметить, что норма, вовлекающая политические партии в процесс формирования правительства Республики Казахстан, появилась в 2017 г., когда в конституционный закон от 16.10.1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» была внесена ст. 22 «Проведение консультаций с Мажилисом Парламента по кандидатурам для назначения на должности членов Правительства». Как справедливо отмечает Р. Е. Жакупов, введение подобных консультаций носит в большей степени декларативный, чем обязывающий характер, но свидетельствует о возрастании роли парламентских партий в формировании Правительства Казахстана [6, с. 126].

Главенствующая роль в формировании правительства принадлежит пре-

зиденту в Республике Таджикистан. Согласно Конституции Республики Таджикистан, председателем правительства Республики Таджикистан является президент Республики Таджикистан (ст. 64). Аналогичная норма содержится в конституционном законе Республики Таджикистан от 12.05.2001 № 28 «О Правительстве Республики Таджикистан» (ст. 5). Члены правительства после назначения президентом и утверждения на совместном заседании палат парламента приносят присягу президенту (ст. 73 Конституции Республики Таджикистан).

Обособлено от разграниченных нами выше 2-х групп государств – участников СНГ находится Республика Туркменистан, где политические партии и парламент никак не влияют на формирование правительства.

В Республике Туркменистан, также как и в Таджикистане, председателем кабинета министров является президент Туркменистана (ст. 91 Конституции Туркменистана). Но при этом структура и состав кабинета министров утверждаются и изменяются президентом Туркменистана единолично (ст. 5 Закона Туркменистана от 24.11.1995 г. № 82-1 «О Кабинете министров Туркменистана»).

Проведённый анализ выявил ряд общих и особенных характеристик воздействия политических партий на формирование правительства.

Посредством парламента в государствах – участниках СНГ политические партии влияют на деятельность правительства. В зависимости от институционального дизайна, уровень влияния политических партий на деятельность правительства может варьироваться.

Наибольшим объёмом полномочий, влияющих на правительство, обладают политические партии в парламентских республиках (Армения, Киргизия). Партийные фракции (коалиции партийных фракций) в парламентских республиках формируют правительство. Причём члены правительства, как правило, являются членами той или одной партии. Партийное правитель-

ство отправляется в отставку если поддерживающая его партийная фракция (коалиция партий) теряет большинство мест в парламенте. Законодательно установлена ответственность правительства и его членов перед парламентом.

Другие правоотношения складываются в президентских республиках. Парламентские фракции и политические партии, особенно в условиях персонализации президентской власти, не оказывают никакого влияния на правительство. Так, Конституция Азербайджанской Республики устанавливает подчинённость и подотчётность кабинета министров президенту (ст. 114). Президент единолично назначает на должность и освобождает от должности министров, принимает решение об отставке кабинета министров (ст. 109), а в день вступления в должность и начала исполнения своих полномочий вновь избранного президента кабинет министров подаёт в отставку (ст. 116).

Члены правительства Республики Таджикистан после назначения приносят присягу президенту (ст. 73 Конституции Республики Таджикистан).

Общим для стран СНГ является наличие конституционных норм, предусматривающих утверждение кандидатуры председателя правительства (премьер-министра) парламентом и, следовательно, косвенное, но влияние партий на формирование правительства.

Исключением является единоличный порядок формирования правительства президентом Туркменистана. В Конституции Республики Туркменистан установлено, что председателем кабинета министров Туркменистана является президент (ст. 91). Кабинет министров формируется президентом лично, а также слагает полномочия перед вновь избранным президентом (ст. 92).

Однако необходимо учитывать, что сам парламент Туркменистана стал многопартийным относительно недавно – в 2013 г.

В ряде стран (Армения, Молдавия, Россия, Киргизия и Украина) влияние политических партий на формирование пра-

вительства носит существенный характер. Наибольшее влияние на формирование правительства имеют партии при парламентской форме правления (Армения, Молдова).

Характерна общая тенденция наделяния политических партий существенным влиянием на формирование правительства. Наиболее отчётливо эта тенденция проявляется в российской законодательстве и правоприменительной практике. Так, парламентские партии уже в 90-е гг. имели опыт формирования «коалиционного правительства».

С принятием в 2001 г. Федерального закона «О политических партиях» и образования т. н. «партии власти», посты в правительстве РФ стало занимать руководство политической партии «Единая Россия», обладающей квалифицированным большинством в Государственной думе РФ.

Принятый Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ значительно расширяет полномочия политических партий по формированию Правительства РФ за счёт полномочий президента РФ. Учитывая, что политическая партия «Единая Россия» поддерживает общий политический курс президента РФ и его правительства [13, с. 121], в дальнейшем возможна ситуация, когда председателем правительства станет руководитель партии парламентского большинства [20, с. 83].

Препятствуют повышению влиянию политических партий на формирование правительства персоналистские политические режимы в Азербайджане, Белоруссии, Таджикистане и Туркменистане.

В. Б. Евдокимов в своём исследовании, в зависимости от соотношения и расстановки сил партий в парламенте, выделяет различные виды правительств:

- «*партийное правительство*» – сформировано политической партией, имеющей абсолютное большинство голосов в парламенте;
- «*коалиционное правительство*» – сформировано из представителей двух или более партий;

- «*правительство меньшинства*» – сформировано из одной или нескольких партий, которым даже вместе взятым принадлежит меньше половины мест в парламенте.

Рассматривая правительства, сформированные под влиянием политических партий, следует отметить, что наибольший потенциал стабильности имеют однопартийные правительства. «Коалиционные правительства», сформированные несколькими парламентскими фракциями, отличает нестабильность, которая порой приводит к парламентскому и правительственному кризису [17, с. 191]. Поэтому представляется важным законодательное установление квалифицированного большинства, необходимого для образования парламентского большинства и формирования правительства, как, например, это установлено в конституционном законодательстве Армении.

Полагаем, что в целях полноценной активизации партийного кадрового резерва выдвижение конкретных кандидатур в состав правительства может и должно исходить от политических партий, имеющих фракции в парламенте.

Степень влияния политических партий на правительство

Основываясь на исследованиях, посвящённых контрольным функциям парламента [11, с. 36], полагаем возможным выделить в законодательстве стран СНГ ряд характерных норм, по которым можно судить о степени влияния политических партий на правительство.

1. Подчинённость правительства парламенту.

Конституционное подчинение правительства парламенту закреплено в конституциях Молдавии (ст. 104), а в конституциях Белоруссии (ст. 106), Казахстана (ст. 64), Узбекистана (ст. 98) и Украины (ст. 114). Установлена двойная ответственность правительства перед президентом и парламентом. Причём в Конституции Узбекистана ответственность правитель-

ства перед парламентом стоит на первом месте.

Стоит заметить, что судить о степени влияния политических партий на правительство в государстве – участнике СНГ можно только оценивая эти характеристики комплексно.

2. *Утверждение парламентом программы действия правительства* закреплено в конституциях Армении (п. 2 ст. 151), Киргизии (ст. 84), Молдавии (ст. 98), Узбекистане (ст. 98) и Украине (п. 11 ст. 85).

Программа действия правительства является политико-правовым документом, имеющим доктринальный характер.

Так, в Конституции Республики Армении закреплены нормы, что внутренняя и внешняя политика государства осуществляется на основе программы правительства, которая в 20-дневный срок после формирования правительства представляется в Национальное собрание (ч. 1 ст. 151).

Закон Республики Узбекистан от 6.30.1993 года № 818-ХП «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» обязывает кандидата на должность члена кабинета министров представлять план действий, предусматривающий взаимосвязанные с программой кабинета министров правовые, экономические, социальные, организационно-технические меры по достижению целевых показателей и задач на перспективу. Только в этом случае, его кандидатура может быть одобрена в Законодательной палате. Кабинет министров направляет свою работу на реализацию этой программы, а премьер-министр вместе с членами правительства ежеквартально представляет в парламент отчёт о ходе её реализации на соответствующий год.

Например, программа деятельности Правительства Республики Армения в период с 2017 по 2022 гг. (утверждена Постановлением Правительства Республики Армения № 646-А от 19.06.2017) «базируется на послании Президента Республики Армения, предвыборных программах Республиканской пар-

тии Армении и Армянской Революционной фракции «Дашнакцутюн», принципах коалиционного меморандума, а также на прогрессивных идеях, циркулирующих среди широких слоёв общественности»¹.

3. *Отчёт правительства перед парламентом* предусмотрен в Конституционном законе Азербайджанской Республики от 24.12.2002 г. № 405-ПКГ «О дополнительных гарантиях права решения вопроса доверия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кабинету Министров Азербайджанской Республики» (ст. 1), в конституциях Армении (ст. 156), Казахстана (ст. 57), Киргизии (ч. 2 ст. 85), России (п. «в» ч. 1 ст. 103), а также в Законе Республики Узбекистан от 06.05.1993 № 818-ХП «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» (п. 144).

Стоит отметить, что предусмотренная законодательством ряда стран СНГ процедура заслушивания отчёта правительства, носит только информационный характер и существенно не влияет на расширение парламентского влияния на правительство.

Например, в 2008 г. Конституция РФ была дополнена п. «в» ч. 1 ст. 103², согласно которому к ведению Государственной думы РФ было отнесено заслушивание ежегодных отчётов правительства РФ о результатах его деятельности, в т. ч. по вопросам, поставленным Государственной думой РФ. Однако сама по себе такая норма не влечёт каких-либо правовых последствий, например, по вынесению вотума недоверия правительству РФ.

Противоположный подход возобладал в Конституции Казахстана. Так, нижняя палата парламента вправе по инициативе не менее 1/3 от общего числа депутатов палаты заслушивать отчёты членов правительства по вопросам их деятельности. По

¹ Программу деятельности Правительства Республики Армения в период с 2017 по 2022 год [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.am/files/docs/2220.pdf> (дата обращения: 06.06.2021).

² См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».

итогах заслушивания отчёта палата большинством, не менее чем в 2/3 голосов от общего числа депутатов, вправе принимать обращение к президенту об освобождении от должности члена правительства в случае неисполнения им законов Республики (ст. 57). Как подчёркивает Р. Е. Жакупов, президент Казахстана в данном случае обязан принимать решение сразу [6, с. 126].

Несмотря на то, что в конституциях Молдавии, Узбекистана отдельно не установлено такое полномочия парламента как периодическое заслушивание отчётов правительства, совокупность других конституционных норм свидетельствует о наличии таких парламентских полномочий.

Например, в Конституции Республики Молдовы закреплено, что правительство предоставляет парламенту, его комиссиям и депутатам всю необходимую информацию и документы, а в случае необходимости присутствие членов правительства на заседаниях парламента является обязательным (ст. 104). Правительство и каждый его член обязаны давать ответы на вопросы и запросы депутатов (ст. 105).

4. Полномочия парламента принимать решения об отставке (вотуме недоверия) правительства и его членов¹.

Вынесение вотума недоверия правительству свидетельствует о наличии существенных общественно-политических разногласий между высшими государственными органами власти.

Однако отставку правительства, в отличие от ряда исследователей [3, с. 106; 19, с. 355], мы не рассматриваем исключительно как меру конституционно-правовой ответственности. Вотум недоверия правительству может выступать не только как санкция, но и как политическое действие со стороны парламента (партийной фракции). Тем не менее законодательное закрепление такого важного полномочия парламента является важным элементом партийного воздействия на правительство.

Возможность вынесения парламентом вотума недоверия правительству содер-

жится в конституциях Азербайджана (п. 14 ч. 1 ст. 95), Белоруссии (ст. 97), Казахстана (ст. 70), Молдавии (ст. 106), России (ч. 3 ст. 117), Узбекистана (ст. 98) и Украины (ст. 87, 115).

Стабильность правительства достигается за счёт сплочённости партийного состава парламента большинства, установления норм и минимальной численности коалиции. В целях упрочить положение правительства в законодательстве ряда стран устанавливаются конституционными нормы, предусматривающие усложненную процедуру вынесения вотума недоверия правительству.

Учитывая, что отставка правительства может являться политическим инструментом, а не правовой санкцией, в конституциях Армении (ст. 157), Белоруссии (ст. 106) и России (ч. 4 ст. 117) закреплено, что правительство может инициировать вопрос о доверии ему парламента.

Ещё одной гарантией от применения вотума недоверия правительству со стороны парламента как инструмента в политической борьбе является наличие требования о квалифицированном числе голосов депутатов, необходимом для его вынесения. Так, в Казахстане парламента может рассмотреть вопрос о выражении недоверия правительству по инициативе не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов, палаты парламента вправе принимать обращение к президенту об освобождении от должности члена правительства, а в Молдавии – по предложению не менее 1/4 депутатов. В Узбекистане вопрос о недоверии может быть рассмотрен по инициативе не менее 1/3 от числа депутатов нижней палаты парламента, а само решение принимается не менее чем 2/3 голосов депутатов палат парламента.

Дополнительной гарантией от влияния политической конъюнктуры являются временные ограничения по принятию парламентом вотума недоверия правительству. Как справедливо заметил И. А. Пирматов, «данная норма предусмотрена законодателем в целях недопущения коллапса, имеющего потенциальные гарантии для

¹ Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2003. С. 105.

кыргызстанского социума, в случае смены состава правительства» [15, с. 161].

В Азербайджанской Республике, Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации принятый парламентом вотум недоверия правительству не во всех случаях влечёт его отставку. Решение об отставке правительства принимается президент единолично [7, с. 7].

Например, Государственная дума РФ может выразить недоверие правительству РФ, но президент РФ вправе объявить об отставке правительства либо не согласиться с решением Государственной думы. В случае если Государственная дума в течение 3-х месяцев повторно выразит недоверие правительству, президент объявляет об отставке правительства либо распускает Государственную думу (ч. 3 ст. 117).

Во всех рассмотренных нами странах установлена коллективная ответственность членов правительства, которая влечёт за собой отставку всего правительства, за исключением Республики Казахстан, где существует норма, предусматривающая персональную ответственность министра. Полагаем, что персональная ответственность члена правительства заслуживает внимания для возможного заимствования положительного опыта.

5. *Избрание нового состава парламента приводит к отставке правительства*, что свидетельствует о прямой зависимости правительства от парламента. Такая норма содержится в конституциях Армении (ст. 158), Казахстана (ст. 70), Узбекистана (ст. 98) и Украины (ст. 115).

6. *Зависимость отставки (вотума недоверия) правительства и роспуска парламента* имеет место в конституциях Азербайджана (ст. 98), Армении (ст. 149), Белоруссии (ст. 106), Молдавии (ст. 85), России (ст. 117) Узбекистана (ст. 98) и Украины (ст. 90).

Например, если Национальное собрание Армении не одобряет программы правительства и не избирает премьер-министра, то оно распускается в силу права. Полномочия палаты представителей могут

быть досрочно прекращены при отказе в доверии правительству, выражении вотума недоверия правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение премьер-министра.

В соответствии с Конституцией Республики Молдова парламент может быть распущен в случае, если он выразил вотум недоверия правительству в 45-дневный срок после внесения предложения, и только после отклонения предложения не менее 2-х раз либо невозможности формирования правительства (ст. 85).

Верховная Рада Украины может быть досрочно распущена президентом, если она в течение 60 дней после отставки кабинета министров не утвердила персональный состав кабинета министров.

Приведённая выше зависимость отставки (вотума недоверия) правительства и роспуска парламента в Армении, Белоруссии носит диспозитивный характер, т. е. отставка (вотум недоверия) правительства необязательно должно привести к роспуску парламента.

Императивная зависимость отставки (вотума недоверия) правительства и роспуска парламента установлена в конституциях России и Узбекистана. Так, после трёхкратного отклонения представленных кандидатур председателя правительства Государственной думой президент назначает председателя правительства, распускает Государственную думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111).

После выражения Государственной думой недоверия правительству президент Российской Федерации вправе объявить об отставке правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной думы. В случае если Государственная дума в течение 3-х месяцев повторно выразит недоверие правительству, президент объявляет об отставке правительства либо распускает Государственную думу (ч. 3 ст. 117).

Председатель правительства РФ может поставить перед Государственной думой вопрос о доверии правительству. Если Государственная дума в доверии отказыва-

ет, президент в течение 7 дней принимает решение об отставке правительства или о роспуске Государственной думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117).

Аналогичные нормы установлены в Конституции Узбекистана. Так, в случае двукратного отклонения парламентом кандидатуры на должность премьер-министра, президент Республики Узбекистан назначает исполняющего обязанности премьер-министра и распускает парламент (ст. 98).

В Конституции Казахстана напрямую записанность не установлена, но Конституция устанавливает право президента после консультаций с председателями палат парламента и премьер-министром распустить парламент или Мажилис Парламента (ст. 63), например, в случае неутверждения парламентом отчёта правительства об исполнении республиканского бюджета, что фактически означает выражение парламентом вотума недоверия правительству (ст. 53).

Стоит заметить, что к настоящему времени в государствах – участниках СНГ сложилась правоприменительная практика роспуска парламента в связи с вынесенным вотумом недоверия правительству, либо невозможностью сформировать правительство [12, с. 72]. Например, в 2018 г. Национальное собрание Армении 2 раза не избрало Н. Пашиняна премьер-министром Армении, после чего Президент Армении С. Саркисян подписал указ о роспуске парламента и назначении досрочных парламентских выборов в Армении. По словам Н. Пашиняна, его целью был роспуск парламента¹.

Стоит заметить, что сложившаяся практика по данному вопросу не всегда была однозначной.

В конце 2019 г. депутаты партийной фракции «Новый Азербайджан», составляющие парламентское большинство, а её лидером является действующий президент, выступили с инициативой роспуска парламента Азербайджанской Республики.

¹ Фомина Е. Пашинян ушёл, чтобы вернуться // Новая газета. 2018. 19 окт.

Они мотивировали это необходимостью поддержки курса реформ президента, преобразований законодательной власти и омоложения состава парламента.

По инициативе парламента Республики Азербайджан президент И. Алиев своим указом от 05.12.2019, руководствуясь ст. 98 и п. 1 ст. 109 Конституции Азербайджанской Республики, распустил парламент страны и назначил внеочередные выборы в законодательный орган, что противоречит действующей конституции, поскольку ст. 98 Конституции устанавливает, что «Если один и тот же созыв Милли Меджлиса Азербайджанской Республики дважды в течение года выразит недоверие кабинету министров Азербайджанской Республики или не назначит в установленный законом срок после двукратного представления Президентом Азербайджанской Республики необходимое число кандидатов для коллегиальной деятельности Конституционного суда Азербайджанской Республики, Верховного суда Азербайджанской Республики и Правления Центрального банка Азербайджанской Республики, а также по неустранимым причинам не выполняет свои обязанности, указанные в ст. 94 и 95, ч. II, III, IV и V ст. 96, ст. 97 настоящей Конституции, Президент Азербайджанской Республики распускает Милли Меджлис Азербайджанской Республики». Таким образом ст. 98¹ Конституции устанавливает роспуск парламента в качестве конституционно-правовой ответственности за невыполнение своих обязанностей парламентом. Конституция Азербайджанской Республики не предусматривает самороспуск парламента. Конституционный суд Азербайджанской Республики по запросу главы государства признал законным роспуск парламента президентом на основании обращения депутатов.

Другой пример. В Киргизии парламент распускался трижды в 1994, 2007 и 2010 г. В 1994 г. в нарушении действовавшей в тот период конституции, но в связи с тем, что, по утверждению Президента Киргизии

А. Акаева, перед ним встал вопрос «принять ли отставку правительства или распустить парламент. Выбрал второе – роспуск парламента» [1, с. 161]. В третий раз, после изгнания президента К. Бакиева, парламент был распущен в 2010 г. декретом Временного правительства в нарушение действующей конституции [8, с. 12].

В то же время политический кризис в Молдавии в 2019 г., возникший в связи с тем, что парламент при формировании правительства вышел за установленные конституцией сроки, не привел к роспуску парламента¹.

Заключение

Степень влияния политических партий на правительство в законодательстве стран СНГ обусловлена наличием следующих положений: утверждение председателя правительства парламентом; утверждение персонального состава правительства парламентом; законодательно установленная подчинённость правительства парламенту; отчёт правительства перед парламентом; полномочия парламента принимать решение об отставке (вотуме недоверия) правительству; избрание нового состава парламента приводит к отставке правительства; зависимость отставки (вотума недоверия) правительства и роспуска парламента.

Замедленное развитие влияния политических партий на правительство, как нам представляется, связано с институциональным дизайном [16, с. 167], а именно президентской формой правления, в которой фигура президента возвышается над правительством и парламентом.

Взаимодействие между парламентом (партийными фракциями) и правительством выступает единым механизмом в парламентских республиках. В данном слу-

чае имеют место взаимосвязанные элементы: формирование правительства, отчётность правительства перед парламентом и его ответственность.

Следует ещё раз подчеркнуть, что для оценки степени влияния политических партий, представленных в парламенте, на формирование и деятельность правительства необходим анализ всех вышеперечисленных полномочий.

Условная степень влияния политических партий на формирование и деятельность правительства в государствах – участниках СНГ может варьироваться от Туркменистана, где партии не обладают такими полномочиями, и до Армении, где партии, по нашему мнению, имеют наибольшее влияние.

В Российской Федерации наблюдается тенденция усиления влияния политических партий на формирование правительства, которая нашла отражение в конституционных изменениях, одобренных в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

Рискнем провести параллели между конституционными реформами в России в 2020 г. и в Армении в 2015 г. Так, внесённые изменения в Конституцию Армении на референдуме 2015 г., инициированным президентом Армении С. Саргсяном – лидером правящей республиканской партии, преобразовали страну из президентской в парламентскую республику, в которой премьер-министр является основным носителем власти в стране. В 2018 г. второй срок президентства С. Саргсяном подошёл к концу, он был назначен премьер-министром Республики Армения. «Это будет не третьим сроком, а первым сроком правления Республиканская партия Армении» – заявил новоизбранный премьер².

Полагаем возможным предположить, что Российская Федерация в дальнейшем последует примеру правовой реформы Армении.

Статья поступила в редакцию 05.04.2021.

¹ Маслова В., Горшенин К. «Не соответствует Конституции»: Додон аннулировал указ о роспуске парламента и проведении досрочных выборов // RT на русском: [сайт]. URL: <https://russian.rt.com/ussr/article/640334-moldaviya-krizis-dodon-demokraty> (дата обращения: 06.06.2021); Конституционный суд Молдавии отменил решение о роспуске парламента // РИА: [сайт]. URL: <https://ria.ru/20190615/1555597874.html> (дата обращения: 06.06.2021).

² Саргсян С.: Начался не мой третий, а первый срок правления Республиканской партии Армении // News: [сайт]. URL: <https://news.am/rus/news/446817.html> (дата обращения: 06.06.2021).

ЛИТЕРАТУРА

1. Акаев А. Памятное десятилетие. Бишкек, 2001. 518 с.
2. Астахова С. В. Молдавия в условиях политического кризиса // Россия и новые государства Евразии. 2019. № 2 (43). С. 115–126.
3. Гафуров А. А. Особенности коллегиальной конституционно-правовой ответственности Правительства Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2018. № 8 (123). С. 106–108.
4. Долгих Ф. И. Партийная система России – состояние и перспективы // Юридический мир. 2020. № 2. С. 19–22.
5. Евдокимов В. Б. Партии в политической системе буржуазного общества. Свердловск, 1990. 158 с.
6. Жакупов Р. Е. Вопросы совершенствования законодательства республики Казахстан о политических партиях // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2019. № 3 (57). С. 126–134.
7. Зазнаев О. И. Дефекты форм правления стран СНГ // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2008. № 4. С. 7–17.
8. Искакова Г. Т. Роспуск парламента в Кыргызской Республике: конституционные нормы и политическая реальность // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5 (96). С. 12–20.
9. Исраилова С. Ш. Реформа избирательной системы в Кыргызстане // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2019. Т. 19. № 7. С. 101–104.
10. Коргунов Ю. Г. Становление партийной системы в современной России. М., 2007. С. 372–373.
11. Нечкин А. В. Парламентский контроль за деятельностью правительств в странах Содружества Независимых Государств // Право и государство. 2016. № 4. С. 36–42.
12. Нечкин А. В. Парламенты стран СНГ: структура, порядок формирования и досрочного прекращения полномочий // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 4 (100). С. 72–77.
13. Парфенова С. Р. Партии в политической системе общества: проблема востребованности у избирателей современной России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2014. № 4 (27). С. 121–129.
14. Пашковский Е. А. Трансформация партийной системы Украины в 2012–2014 гг. // Известия Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена. 2014. № 172. С. 156–160.
15. Пирматов И. А. К вопросу о теоретическом аспекте развития парламентской ответственности в Кыргызстане // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2017. № 10. С. 161–163.
16. Саква Р. Дилеммы развития российской партийной системы // Политическая наука. 2010. № 4. С. 167–190.
17. Сидоров В. В. Динамика коалиционных правительств в парламентских демократиях // Учёные записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2011. Т. 153. № 1. С. 191–198.
18. Сота И. Феномен «партии власти» как явление политической жизни России и Албании: сравнительный анализ // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2013. № 5 (177). С. 46–50.
19. Стародубцева И. А. Совершенствование конституционно-правовой ответственности правительства перед парламентом как мера профилактики коррупции // Юридические записки. 2010. № 23. С. 355–365.
20. Трунтягин А. А., Трунтягин А. Н. Партийное доминирование и перспективы формирования ответственного правительства // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2015. № 3 (31). С. 83–90.

REFERENCES

1. Akaev A. *Pamyatnoe desyatiletie* [A memorable decade]. Bishkek, 2001. 518 p.
2. Astakhova S. V. [Moldova in a political crisis]. In: *Rossiya i novye gosudarstva Evrazii* [Russia and the new states of Eurasia], 2019, no. 2 (43), pp. 115–126.
3. Gafurov A. A. [Features of collegial constitutional and legal responsibility of the Government of the Russian Federation]. In: *Evraziiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian Legal Journal], 2018, no. 8 (123), pp. 106–108.

4. Dolgikh F. I. [Party system of Russia – state and prospects]. In: *Yuridicheskii mir* [The Legal World], 2020, no. 2, pp. 19–22.
5. Evdokimov V. B. *Partii v politicheskoi sisteme burzhuaznogo obshchestva* [Parties in the political system of bourgeois society]. Sverdlovsk, 1990. 158 p.
6. Zhakupov R. E. [Issues of improving the legislation of the Republic of Kazakhstan on political parties]. In: *Vestnik Instituta zakonodatelstva i pravovoi informatsii Respubliki Kazakhstan* [Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan], 2019, no. 3 (57), pp. 126–134.
7. Zaznaev O. I. [Defects in the forms of government of the CIS countries]. In: *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS* [Political expertise: POLITEX], 2008, no. 4, pp. 7–17.
8. Iskakova G. T. [Dissolution of Parliament in the Kyrgyz Republic: Constitutional Norms and Political Reality]. In: *Sravnitelnoe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review], 2013, no. 5 (96), pp. 12–20.
9. Israilova S. Sh. [Electoral reform in Kyrgyzstan]. In: *Vestnik Kyrgyzsko-Rossiiskogo Slavyanskogo universiteta* [Bulletin of Kyrgyz-Russian Slavic University], 2019, vol. 19, no. 7, pp. 101–104.
10. Korgunov Yu. G. *Stanovlenie partiinoi sistemy v sovremennoi Rossii* [The formation of the party system in modern Russia] Moscow, 2007. P. 372–373.
11. Nechkin A. V. [Parliamentary control over the activities of governments in the countries of the Commonwealth of Independent States]. In: *Pravo i gosudarstvo* [Law and State], 2016, no. 4, pp. 36–42.
12. Nechkin A. V. [Parliaments of the CIS countries: structure, procedure for the formation and early termination of powers]. In: *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka* [Russian law: education, practice, science], 2017, no. 4 (100), pp. 72–77.
13. Parfenova S. R. [Parties in the political system of society: the problem of demand among voters in modern Russia]. In: *Voprosy natsionalnykh i federativnykh otnoshenii* [Issues of national and federal], 2014, no. 4 (27), pp. 121–129.
14. Pashkovsky E. A. [Transformation of the party system of Ukraine in 2012–2014.]. In: *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta imeni A. I. Gertsena* [News of the Russian State Pedagogical University named after A. I. Herzen], 2014, no. 172, pp. 156–160.
15. Pirmatov I. A. [On the theoretical aspect of the development of parliamentary responsibility in Kyrgyzstan]. In: *Mezhdunarodnyi zhurnal prikladnykh i fundamental'nykh issledovaniy* [International Journal of Applied and Basic Research], 2017, no. 10, pp. 161–163.
16. Sakva R. [Development dilemmas of the Russian party system]. In: *Politicheskaya nauka* [Political science], 2010, no. 4, pp. 167–190.
17. Sidorov V. V. [Dynamics of Coalition Governments in Parliamentary Democracies]. In: *Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Scientific notes of Kazan University. Series: Humanities], 2011, vol. 153, no. 1, pp. 191–198.
18. Sota I. [The Phenomenon of the «Party of Power» as a Phenomenon of the Political Life of Russia and Albania: Comparative Analysis]. In: *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Severo-Kavkazskii region. Obshchestvennye nauki* [News of higher educational institutions. North Caucasus region. Social sciences], 2013, no. 5 (177), pp. 46–50.
19. Starodubtseva I. A. [Improving the constitutional and legal responsibility of the government to parliament as a measure of corruption prevention]. In: *Yuridicheskie zapiski* [Legal briefs], 2010, no. 23, pp. 355–365.
20. Truntyagin A. A., Truntyagin A. N. [Party domination and the prospects for the formation of a responsible government]. In: *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya* [Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science], 2015, no. 3 (31), pp. 83–90.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Какителашвили Михаил Михайлович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации;
e-mail: mmk2010@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Mikhail M. Kakitelashvili – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of International Cooperation in the Field of Prosecutorial Activity, University of Prosecutor's office of the Russian Federation;
e-mail: mmk2010@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Какителашвили М. М. Воздействие парламентских партий на правительства в странах СНГ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2021. № 2. С. 51–65.
DOI: 10.18384/2310-6794-2021-2-51-65

FOR CITATION

Kakitelashvili M. M. The Impact of the Parliamentary Parties on the Governments in the CIS countries. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2021, no. 2, pp. 51–65.
DOI: 10.18384/2310-6794-2021-2-51-65