

## **The procedure of investiture of the government in EU member states as one of the stages of formation of a government**

### **Процедура инвеституры правительства в государствах-членах Европейского Союза как одна из стадий его формирования**

Nikita Lykhachov

#### Key words:

*government, parliamentary procedures, formation of government, investiture.*

#### Ключевые слова:

*правительство, парламентские процедуры, формирование правительства, инвеститура.*

Среди наиболее актуальных тем, которые на протяжении многих десятилетий не теряют своего научно-практического значения, существенное место занимают вопросы организации и функционирования правительства. Именно конституционно-правовая модель правительства является решающим фактором функционирования всей исполнительной ветви власти. Эффективность работы правительства в демократических государствах во многом зависит от процедуры его формирования, которая зачастую представляет собой результат компромисса наиболее влиятельных политических партий. А в деятельности любого, даже наиболее аполитичного состава правительства неизбежно отражается реально существующий уровень согласия политических сил по ключевым вопросам, стоящим перед исполнительной властью. В связи с этим проблема процедуры формирования правительства и особенности реализации отдельных стадий данной процедуры со временем не теряет своей актуальности.

В юридической литературе можно встретить научные работы, посвященные исследованию как процедуры формирования правительства вообще, так и отдельным ее стадиям. Среди них можно назвать исследования С. Серегиной и С. Сорокиной, в которых рассматриваются особенности формирования правительства в зарубежных странах; О. Совгири, посвященные сравнительному анализу формирования правительства в Украине и зарубежных странах; И. Даховой, в которых исследуется конституционно-правовой статус правительства в зарубежных странах и др. Однако, поскольку процедуры формирования правительства в государствах-членах Европейского Союза имеют многовековую историю, опыт, приобретенный ими в этой сфере, может быть весьма полезным для Украины. Поэтому целью исследования является одна из стадий процедуры формирования правительства в государствах-членах Европейского Союза – инвеститура правительства.

Парламентские процедуры формирования правительства в государствах-членах Европейского Союза имеют свои особенности, на которые оказывают существенное влияние политические традиции, существующие в государстве, тип избирательной системы, применяемой для формирования законодательного органа, уровень развития партийной системы, объем конституционных полномочий парламента и главы государства и так далее. Но ключевым фактором, от которого зависит порядок формирования правительства в любом государстве и связанные с ним парламентские процедуры, большинство ученых называют форму государственного правления. В свою очередь, способ формирования и ответственности правительства считается одной из определяющих характеристик, разграничивающих формы государственного правления<sup>1</sup>. Кроме того, при определении способа формирования правительства в определенном государстве нужно также учитывать не только формально закрепленные процедуры, но и то, кто имеет ключевое влияние на состав и политику правительства.

В юридической литературе, в зависимости от формы государственного правления, как правило, выделяют два основных и наиболее распространенных способа формирования правительств – парламент-

<sup>1</sup> Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: монограф. Харків: Право, 2009. С. 27.

ский и внепарламентский<sup>2</sup>. Кроме формы государственного правления, такая классификация базируется на двух решающих факторах: необходимо либо нет при формировании правительства согласие парламента и учитывается или не учитывается при этом партийный состав органа законодательной власти.

Внепарламентская модель формирования правительства характерна для президентских республик. При конституционном закреплении вышеупомянутой модели избранный народом президент формирует состав последнего при ограниченном участии парламента и сам назначает и смещает министров. В качестве примера внепарламентского формирования правительства можно привести положения конституций таких государств, как Аргентина, Бразилия, Эквадор, Казахстан, Колумбия, Мексика, США, и других президентских республик. В частности, согласно ч. 1 ст. 84 Конституции Бразилии, Президент Республики имеет исключительные полномочия назначать и освобождать от должности государственных министров<sup>3</sup>. В некоторых президентских республиках парламента все же принимает определенное участие в формировании правительства. Так, в США Президент, в соответствии с ч. 2 разд. 2 ст. II Конституции, осуществляет назначения членов Кабинета по совету и с согласия Сената.

Парламентская модель предусматривает формирование правительства по результатам парламентских выборов (при двухпалатном парламенте – обычно выборов в нижнюю палату). После каждых выборов и в случае, если парламента был распущен досрочно, правительство формируется заново, а выборы нового президента, как правило, не влекут за собой создание нового правительства.

Такая модель характерна для парламентских республик и монархий, а также многих смешанных республик. В таких случаях, по общему правилу, глава государства назначает главу правительства, в отношении которого имеются основания полагать, что он и возглавляемое им правительство будут пользоваться доверием большинства парламента или его нижней палаты. Поскольку государства-члены Европейского Союза представлены парламентскими или смешанными формами правления, вышеупомянутая модель формирования правительства присуща и этим государствам.

Следует отметить, что парламентская модель формирования правительства насчитывает разное количество разновидностей таких процедур. Однако, как по этому поводу отмечает В. Шаповал, не следует преувеличивать значение всех процедур формирования правительства, принятых в странах с парламентской и смешанной формами правления. Независимо от соотношения и последовательности действий главы государства и парламента, решение вопроса о формировании правительства здесь обусловлено, прежде всего, реальной расстановкой политических сил и их представительством в парламенте. При этом необходимо помнить, что выдвижение и согласование кандидатур на правительственные должности является прерогативой самих политических партий и их парламентских фракций<sup>4</sup>. Роль главы государства в такой процедуре имеет достаточно формализованный характер: он обязан осуществлять назначение лиц, которые пользуются доверием и поддержкой депутатов, и отправить их в отставку, как только они потеряют такую поддержку.

Несмотря на разнообразие модификаций формирования правительства в государствах-членах Европейского Союза, в процессе его создания можно выделить три стадии. Первая стадия – назначение главы правительства; вторая – назначение министров; третья – инвеститура правительства.

Последняя (третья) стадия формирования правительства – инвеститура – является одной из тех, которые свойственны именно парламентскому способу формирования правительства. При этом в некоторых европейских странах для того, чтобы быть обеспеченным поддержкой парламента большинства, правительство должно получить вотум доверия (инвеституры) перед тем, как оно приступит к исполнению своих обязанностей, то есть инвеститура осуществляется перед формальным актом формирования правительства (в частности, в Бельгии, Греции, Ирландии, Испании, Италии, Мальте, Германии, Финляндии). Зато в других европейских государствах правительство может начинать свою работу и без получения им формального парламента доверия. Оно может функционировать до тех пор, пока на это есть согласие главы государства, а также согласие большинства в парламенте или ведущей палаты парламента (такая ситуация свойственна Австрии, Дании, Исландии, Люксембургу, Нидерландам, Норвегии, Швеции). В таких странах считается, что правительству доверяют до тех пор, пока не проголосуют о недоверии.

<sup>2</sup> Конституционное (государственное право) зарубежных стран: учебн.: в 4 т. 3-е изд., обновл. и дораб. Москва: БЕК, 2000. Т. 1–2. С. 216.

<sup>3</sup> Конституция Бразилии. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=563&page=5>.

<sup>4</sup> Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. 4-е видання, стереотипне. Київ: АртЕК, 2001. С. 54.

Под институтом инвеституры в науке конституционного права чаще всего понимают предоставление вотума доверия новосформированному правительству, как правило, путем принятия его состава и/или программы деятельности<sup>5</sup>; или механизм обеспечения реального участия парламента, предусматривающий вотум кандидату на должность премьера и программе действий нового правительства<sup>6</sup>; или конституционно-правовое требование одобрения представительным органом программы деятельности правительства, одновременно являющееся одобрением и состава правительства<sup>7</sup>.

Обычно процедура инвеституры является ключевым условием соблюдения парламентского способа формирования правительства. Независимо от того, какова роль главы государства в процедуре формирования правительства, ее наличие заставляет президента формировать такой состав правительства, который может найти поддержку парламентского большинства. Таким образом, как справедливо отмечает по этому поводу Г. Мартинюк, применение парламентской инвеституры правительства принципиально ограничивает возможности главы государства определять состав правительства, а в дальнейшем – реализовать через правительство свою политику<sup>8</sup>.

Учитывая, что процедура инвеституры имеет отличия в разных странах в зависимости от правовых традиций и особенностей, закрепленных в конституциях и других законодательных актах, считаем целесообразным исследовать ее виды и специфику реализации на примере некоторых государств-членов Европейского Союза.

В зависимости от формы реализации парламентской инвеституры, государства, где применяется такая процедура, можно разделить на два вида:

- государства, в которых глава правительства или сформированное им правительство должно предоставить программу деятельности, по результатам рассмотрения которой получить вотум доверия, и это является основанием для его назначения. Под программой правительства обычно понимают нормативно-правовой акт, в котором определяются приоритеты правительства в проведении государственной политики (Испания, Греция, Португалия, Польша, Словакия и др.);

- государства, в которых назначение главы правительства, который позже формирует правительство, или всего состава правительства требует согласия парламента – предоставление вотума доверия (Литва, Словения, Венгрия, ФРГ и др.).

Процедура инвеституры путем одобрения парламентом программы деятельности правительства после назначения председателя правительства или всего кабинета главой государства предусмотрена, в частности, в Испании, Греции, Португалии, Польши, Румынии и других странах Европейского Союза. Для этого необходимо большинство голосов членов парламента. Программа правительства, как правило, должна быть одобрена нижней палатой парламента, но в некоторых государствах требуется согласие обеих палат.

В частности, в Румынии одобрение программы правительства осуществляется двумя палатами. Согласно ст. 103 Конституции Румынии, определенный Президентом кандидат в течение 10 дней со дня его выдвижения главой государства должен внести на рассмотрение парламента проект программы деятельности правительства и предлагаемый им состав правительства для получения вотума доверия. Соответствующие предложения кандидата на пост премьер-министра рассматриваются на совместном заседании обеих палат парламента. В случае получения вотума доверия Президент утверждает на должностях премьер-министра и лиц, кандидатуры которых получили доверие в парламенте<sup>9</sup>.

В соответствии со ст. 192 Конституции Португалии, программа Правительства представляется на рассмотрение Ассамблеи Республики в срок, не превышающий десяти дней после назначения премьер-министра. Если

<sup>5</sup> Сорока С.В. Вотум довіри парламентау в процесі формування уряду: досвід країн ЄС та Україна. Наукові праці. Державне управління. 2010. Вип. 135. Том 147. С. 36–45.

<sup>6</sup> Мартинюк Р.С. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід України. URL: <http://naub.org.ua/?p=567>.

<sup>7</sup> Мартинюк Р. Дилема політики і права в новітньому вітчизняному конституційному процесі. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Політичні науки». 2010. Вип. 4. С. 290–300.

<sup>8</sup> Мартинюк Р. Дилема політики і права в новітньому вітчизняному конституційному процесі. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Політичні науки». 2010. Вип. 4. С. 290–300.

<sup>9</sup> Конституція Румунії. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=111>.

Ассамблея Республики находится на каникулах, то она обязательно будет созвана председателем для этой цели. Дебаты не могут длиться больше трех дней, и до их окончания любая парламентская группа может предложить отклонить программу Правительства или Правительство вправе потребовать одобрения вотума доверия. Для отклонения программы Правительства требуется абсолютное большинство полномочных депутатов<sup>10</sup>.

В Польше Премьер-министр в течение 14 дней после дня назначения его на должность главой государства обязан внести на рассмотрение Сейма программу деятельности правительства и предложение о выражении вотума доверия правительству. Решение о доверии правительству в этом случае принимается большинством от присутствующих депутатов Сейма при условии присутствия на соответствующем заседании Сейма не менее половины депутатов от конституционного состава нижней палаты. Если на протяжении 14 дней со дня прекращения полномочий правительства или дня проведения первого заседания Сейма глава государства не сформировал правительство или если Сейм не выразил доверие правительству, предусматриваются резервные процедуры его избрания<sup>11</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 99 Конституции Испании, кандидат на должность Председателя правительства должен направить на рассмотрение Конгресса политическую программу правительства, которое он намерен сформировать, и требовать вотум доверия. Если Конгресс абсолютным большинством голосов депутатов выразит кандидату вотум доверия, то король назначает его на пост Председателя правительства.<sup>12</sup>

Таким образом, в вышеупомянутых случаях назначение председателя и членов правительства осуществляет глава государства, но после его назначения парламент должен одобрить программную декларацию правительства. Неодобрение программы и, как следствие, отказ в доверии влечет новые процедуры его формирования.

Однако не во всех странах Европейского Союза формирование правительства поставлено в зависимость от одобрения его программы деятельности. В некоторых из них, в частности ФРГ, Италии, Великобритании, Словении, глава правительства или весь его состав требует согласия парламента – предоставление вотума доверия.

В частности, формально согласие Палаты общин необходимо при назначении премьер-министра в Великобритании. На практике Королева назначает премьер-министром лидера политической партии, получившей большинство мест в Палате общин. Вопрос доверия Палаты общин для правительства регулируется неписаными нормами права, так называемыми конституционными соглашениями, юридически не зафиксированными, но регулирующими важные вопросы государственной сферы. В них отмечается, что правительство должно обладать доверием Палаты общин. Если такое доверие отсутствует при обсуждении основных вопросов политики, правительство должно уйти в отставку или посоветовать Королеве распустить парламент<sup>13</sup>. Одобрения от Бундестага без процедуры обсуждения требует предложенная Федеральным президентом кандидатура Федерального канцлера в ФРГ. Только после получения большинства голосов членов Бундестага избранное лицо назначается на должность Федеральным президентом (ст. 63 Основного Закона ФРГ). Кандидат на пост премьер-министра Словении вносится на рассмотрение парламента главой государства после консультаций с лидерами депутатских фракций. Предложенная Президентом кандидатура считается поддержанной, если по результатам тайного голосования в ее поддержку было подано абсолютное большинство голосов членов парламента<sup>14</sup>. В Италии правительство должно получить доверие палат парламента. Согласно ст. 92–94 Конституции Италии, после назначения Президентом Председателя Совета Министров и по его предложению министров правительство должно не позднее, чем на 10 день, представиться палатам и получить их доверие. Каждая палата выражает доверие или отказывает в нем путем принятия мотивированной резолюции, которая утверждается поименным голосованием<sup>15</sup>.

Таким образом, программа деятельности правительства не является определяющим фактором для назначения его главы и формирования персонального состава правительства в этих странах. Согласие парламента

<sup>10</sup> Конституция Португалии. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=141>.

<sup>11</sup> Конституція Польської Республіки. URL: <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97n-skoju-movoyu/>.

<sup>12</sup> Конституция Испании. URL: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Spain&language=r>.

<sup>13</sup> Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб. пособие / В.В. Маклаков (сост., пер., вступ. ст.). 7-е изд., перераб. и доп. Москва: Волтерс Клувер, 2010. С. 4.

<sup>14</sup> Конституция Словении. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=109>.

<sup>15</sup> Конституция Италии. URL: [http://concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/italy/italy--r.htm#sub\\_para\\_N\\_2100](http://concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/italy/italy--r.htm#sub_para_N_2100).



относительно их назначения является их инвеститурой органом законодательной власти, и нет необходимости инициировать предоставление вотума доверия правительству путем рассмотрения его программы.

Конституции некоторых государств-членов ЕС предусматривают сочетание двух вышеупомянутых форм инвеституры в одной процедуре (двойная инвеститура правительства). В частности, в Финляндии, прежде чем будет избран премьер-министр, представители от партийных групп знакомятся с программой правительства и его составом. О результатах этого ознакомления сообщается Президенту, чтобы он представил парламенту того, кто предлагается кандидатом в премьер-министры. Если кандидат во время открытого голосования получит более половины поданных голосов, он считается избранным премьер-министром (ст. 61 Конституции Финляндии)<sup>16</sup>. Премьер-министр Литвы назначается на должность и освобождается от должности Президентом с согласия парламента. Остальные члены правительства назначаются на должности и освобождаются от должностей Президентом по представлению Премьер-министра. В течение 15 дней после назначения на должность Премьер-министр представляет в парламенте правительство, а также программу деятельности правительства (последнюю – для утверждения) (ст. 92 Конституции Литвы)<sup>17</sup>.

Возможны и другие критерии классификации института инвеституры. Так, в зависимости от субъекта ее получения, следует различать общую и исключительную (выборочную) инвеституры. В первом случае вотум доверия предоставляется при назначении всего состава правительства, во втором – только его главы. К первой группе можно отнести такие государства, как Греция, Италия, Польша и другие, ко второй – Испания, ФРГ. Исключительная (выборочная) инвеститура рассматривается как проявление института модернизированного парламентаризма, поскольку позволяет усилить и консолидировать исполнительную власть.

В зависимости от срока получения, следует выделять предварительную и последующую инвеституру. Первая предполагает ее получение до совершения соответствующего юридического факта – официального назначения на должность (Румыния, Словения, Испания и др.). Вторая имеет место после принятия решения о назначении (Польша, Италия, Португалия, Словакия и др.).

В зависимости от обязательности получения парламентской инвеституры, ее можно подразделить на подтверждающую, презюмированную и так называемую смешанную<sup>18</sup>. Первая требует наличия обязательного формализованного доверия парламента в отношении членов правительства, предложенных главой государства (Испания, Греция и др.). Вторая не устанавливает обязательной формализации такого доверия (Великобритания, Норвегия). Третья имеет смешанный характер. Она применяется во Франции и Швеции. В частности, согласно ч. 1 ст. 49 Конституции Франции, правительство, будучи назначенным главой государства, имеет возможность по своему усмотрению решить вопрос, ставить вопрос о доверии Национального собрания или о декларации об общей политике.

Таким образом, проанализировав парламентскую инвеституру в зарубежных странах, предлагаем понимать под ней процедуру предоставления парламентом (нижней палатой парламента) доверия главе правительства или всему его составу в форме утверждения программы деятельности правительства либо предоставления согласия на его назначение. Вне зависимости от разнообразия видов и особенностей реализации инвеституры правительства в государствах-членах ЕС, основной целью этого института является обеспечение правительства и его программы поддержкой парламентского большинства перед тем, как оно приступит к исполнению своих обязанностей.

## Аннотация

Статья посвящена исследованию процедуры формирования правительства, в частности одной из ее стадий – инвеституры. Определено понятие и проанализированы виды инвеституры правительства. Рассмотрены закономерности и особенности реализации процедуры инвеституры в государствах-членах Европейского Союза.

<sup>16</sup> Конституция Финляндии. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=139>.

<sup>17</sup> Конституція Литовської Республіки. URL: [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst1.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm).

<sup>18</sup> Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. Москва: Волтерс Клувер, 2006. С. 749–751.

## Summary

The article conducts a research on the procedure of forming a government, in particular one of its forms – investiture. The notion and the types of the procedure of investiture of the government are defined and analysed. Legal patterns and peculiarities of the implementation of the procedure of investiture in the EU member states are considered.

## Использованная литература:

1. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: монограф. Харків: Право, 2009. 208 с.
2. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: учебник: в 4 т. 3-е изд., обновл. и дораб. Москва: БЕК, 2000. Т. 1–2. 784 с.
3. Конституция Бразилии. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=563&page=5>.
4. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. 4-е видання, стереотипне. Київ: АртЕК, 2001. 264 с.
5. Сорока С.В. Вотум довіри парламенту в процесі формування уряду: досвід країн ЄС та Україна. Наукові праці. Державне управління. 2010. Вип. 135. Том 147. С. 36–45.
6. Мартинюк Р.С. Компетенційний дуалізм виконавчої влади: державно-правовий досвід України. URL: <http://naub.org.ua/?p=567>.
7. Мартинюк Р. Дилема політики і права в новітньому вітчизняному конституційному процесі. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Політичні науки». 2010. Вип. 4. С. 290–300.
8. Конституция Румынии. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=111>.
9. Конституция Португалии. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=141>.
10. Конституція Польської Республіки. URL: <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97nskoju-movoyu/>.
11. Конституция Испании. URL: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Spain&language=r>.
12. Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб. пособие / В.В. Маклаков (сост., пер., вступ. ст.). 7-е изд., перераб. и доп. Москва: Волтерс Клувер, 2010. 656 с.
13. Конституция Словении. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=109>.
14. Конституция Италии. URL: [http://concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/italy/italy--r.htm#sub\\_para\\_N\\_2100](http://concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/italy/italy--r.htm#sub_para_N_2100).
15. Конституция Финляндии. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=139>.
16. Конституція Литовської Республіки. URL: [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst1.htm](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm).
17. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. Москва: Волтерс Клувер, 2006. 896 с.

---

**Nikita Lykhachov,**

Postgraduate Student at Department of Constitutional Law  
Taras Shevchenko National University of Kyiv