

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №22, 2019 (№173)

Будет ли новый премьер-министр Британии пользоваться доверием парламента?

Елена Ананьева

руководитель Центра британских исследований Отдела страновых исследований
Института Европы РАН, кандидат философских наук

***Аннотация.** 23 июля будет объявлен победитель выборов лидера Консервативной партии. Он должен сменить Т. Мэй и в качестве премьер-министра. Согласно конституционным установлениям, уходящий премьер-министр рекомендует монарху назначить своего преемника, заверив, что тот «пользуется доверием Палаты общин». Учитывая расстановку сил в парламенте, возможны ли варианты?*

***Ключевые слова:** Британия, монарх, Б. Джонсон, политические партии, Палата общин, брекзит, опросы общественного мнения.*

Ситуация в Британии в связи с брекзитом породила глубокий политический кризис. Возникли проблемы устойчивости двухпартийной политической системы, соотношения ветвей власти, дилеммы парламента или народа как носителя суверенитета, территориальной целостности государства и другие.

Раскол в правящих кругах, раскол в обществе, неопределенность перспектив брекзита стали источником политической дестабилизации. Переход власти к новому премьер-министру в условиях острых разногласий в парламенте ставит вопрос о функционировании конституционных установлений.

Роль монарха как главы государства при переходе власти

Правовые аспекты назначения и ухода с должности премьер-министра ясны. Монарх обладает и пользуется этими полномочиями в личном качестве в соответствии с королевской прерогативой. Однако, как часто происходит с британской неписаной конституцией, особенно в части роли монарха, практика сложнее формальных правил. Несколько основополагающих и укорененных принципов применяются к этим полномочиям. Они носят фундаментальный характер для статуса королевства как парламентской демократии при ограниченной конституционной монархии.

Монарха, как принято считать, не должны вовлекать в партийно-политические разногласия, и он не должен принимать какую-либо сторону в межпартийном соперничестве. С точки зрения правителя, подобное представление о вмешательстве монарха подрывает сам институт монархии. Что важнее, так это спорность вмешательства главы государства в политику с точки зрения перспектив демократии.

Назначение премьер-министра и его снятие с должности – одна из самых очевидных сфер, в которых от монарха требуется сдержанность. Как правило, ему достаточно соблюдать политическую нейтральность при назначении и увольнении главы правительства. Основным принцип заключается в том, что монарх назначает на эту должность лицо, которое пользуется *большим* доверием парламента, нежели другие. Если одна партия обладает большинством в парламенте, то любой избранный лидером этой партии должен стать премьер-министром (Т. Мэй в 2016 г.). Главой правительства может стать лидер оппозиционной партии после ее победы на парламентских выборах (Т. Блэр в 1997 г.). В этих случаях с конституционной точки зрения не подлежат сомнению дальнейшие события. Уходящий глава правительства сам подает в отставку (нет нужды его увольнять), а монарху не требуется совершать выбор лица на эту должность.

Если ни одна из партий не обладает большинством в парламенте, то ситуация осложняется. При «подвешенном парламенте» действующий премьер-министр, по принятому обычаю, продолжает занимать свою должность и выясняет, пользуется ли он доверием Палаты общин. Он может подать в отставку, если потенциальный преемник в ходе политических переговоров сформировал блок из депутатов, в который входят две или более партии, и блок согласен сформировать новое правительство.

Еще одно неписаное правило – действующий глава Кабинета не должен уходить в отставку преждевременно. Ему следует дождаться четкой договоренности между другими партиями, прежде чем освободить свой пост. Данное установление предполагает обязанность обеспечить стабильность и преемственность правления. Так, в преддверии формирования «подвешенного парламента» по итогам парламентских выборов 2010 г. было даже составлено руководство по процедуре передачи власти, которое ограждало Елизавету II от вмешательства в политику. Действующий премьер-министр Г. Браун оставался на своем посту до тех пор, пока партии вели переговоры о конфигурации будущего правительства. После договоренности Консервативной партии и Партии либеральных демократов о коалиции Г. Браун направился к королеве с прошением об отставке и рекомендацией назначить главой правительства Д. Кэмерона.

Второй раз ситуация «подвешенного парламента» возникла по итогам досрочных выборов 2017 г.: партия тори утратила большинство, но Т. Мэй осталась во главе однопартийного правительства меньшинства, заручившись поддержкой Демократической юнионистской партии (ДЮП) в Палате общин (confidence-and-supply agreement)¹. В обоих случаях не возникли сомнения в конституционном характере процедуры – политические переговоры решили дело. Активное участие монарха не потребовалось.

Придется ли монарху вмешаться в политику?

Однако на этот раз процедура может протекать не столь гладко. Вынужденная отставка Т. Мэй с поста лидера партии была вызвана серьезным недовольством не только парламентской фракции тори, но и низового звена партии. Однако недовольство Терезой Мэй вовсе не означает единства партии. Отсюда и вероятность коллизии с назначением нового премьер-министра.

Если вся парламентская фракция тори поддержит нового лидера и вместе с депутатами ДЮП в Палате общин они поддержат правительство консерваторов, то королева должна будет назначить его премьер-министром. Однако возможен вариант, при котором преемник Т. Мэй поддержку получит не от всех депутатов-однопартийцев. Даже если все депутаты ДЮП проголосуют за новое правительство, достаточно голосов 11 депутатов-тори, чтобы его не утвердили (рабочее большинство в Палате общин – 320 голосов).

Вероятнее всего, победу одержит Б. Джонсон. Как известно, значительная часть депутатов-тори считают его далеко не идеальным кандидатом и, более того, неспособным занимать высокие государственные должности, а также яро противятся его намерению вывести Британию из ЕС в конце октября без сделки. Некоторые из противников Джонсона даже готовы выйти за пределы обычного «бунтарства» (голосования против курса партии). Так, они могут проголосовать против предоставления правительству права распоряжаться государственной казной или против доверия ему. В случае вотума недоверия состоятся досрочные парламентские выборы. При нынешней расстановке политических сил в парламенте (тори в меньшинстве) такой вариант возможен.

Еще до завершения выборов лидера тори возникли сомнения в способности победителя пользоваться доверием Палаты общин, и его положение как премьер-министра окажется шатким, хотя «неустойчивость» – понятие нечеткое. В уязвимое положение Т. Мэй попала 15 января 2019 г. после первого провала в парламенте Соглашения с ЕС, но объявила она о своей отставке лишь 24 мая. Однако, когда королева назначала ее премьер-министром, положение Т. Мэй казалось прочным. Назначить же премьер-министра, относительно которого заранее очевидно, что править эффективно он не сможет – дело иное.

¹ Парламент голосует за доверие новому правительству и предоставление ему права распоряжаться государственным бюджетом (confidence-and-supply).

Монарх может оказаться в затруднительном положении. Прецедент – важный актив при конституционной неопределенности. Решения, принятые ранее, могут стать источником легитимности или руководством для действий. Однако таковых прецедентов в недавнем прошлом не было.

Когда Дж. Каллагэна избрали лидером партии вместо действующего премьер-министра Г. Вильсона в 1976 г., лейбористы обладали небольшим большинством в Палате общин и против Каллагэна не было бунта среди депутатов-лейбористов. Переход поста премьер-министра у консерваторов – от Э. Идена к Г. Макмиллану в 1957 г. и от Г. Макмиллана к А. Дуглас Хьюму в 1963 г. – поставили королеву в затруднительное положение. В обоих случаях вопрос о доверии премьер-министру не возникал, поскольку консервативное большинство в Палате общин было значительным. Проблема заключалась в другом: в то время в партии тори не было четких правил избрания лидера, а потому победа кандидата не была бесспорной. В результате консерваторы приняли Устав, который впредь исключал подобные случаи.

Однако прозрачная процедура выборов лидера партии на этот раз не сможет разрешить проблему: останется конституционный вопрос доверия правительству со стороны Палаты общин. Соответственно, возникают вопросы. Прецеденты, которые могли бы послужить руководством в нынешней ситуации, найти трудно, и монарх со своими советниками должны будут поступить на свое усмотрение. Между тем, положение таково, что любое решение может вызвать смуту и претензии к вмешательству монарха в политику.

Во-первых, обязан ли монарх назначать нового лидера тори премьер-министром? Одни считают, что обязан, другие полагают, что законной основы для этого не существует. Требуется ли от монарха НЕ назначать лицо, которое не пользуется доверием Палаты общин? Тогда каким образом исполнить другое требование – о полномочном правительстве? Возможно, Т. Мэй будет находиться в должности премьер-министра, пока не будет сформировано стабильное правительство. Однако ее Кабинет не сможет принимать важные решения, которые могут связать обязательствами преемника, если не сложится меж- и внутрипартийный консенсус, что вряд ли вероятно. Между тем, время неумолимо приближает брекзит без сделки (31 октября).

В нынешних условиях Британия срочно нуждается в полномочном правительстве. Монарх может дать Б. Джонсону условный мандат, пока он будет добиваться единства в собственной парламентской фракции.

Б. Джонсон, возможно, обратится к монарху с просьбой объявить перерыв в работе парламента, чтобы парламента не препятствовал его курсу на выход Британии из ЕС без сделки². Однако просьба снова создаст для монарха угрозу вовлеченности в политику.

² О юридической казуистике и посторонних поводах, которые применяют, чтобы не допустить объявления перерыва работы парламента: 18 июля Палата общин проголосовала за то, чтобы парламента не прерывал работу с 9 октября по 18 декабря, если к этому сроку не будет сформировано правительство Северной Ирландии. О политическом кризисе в Северной Ирландии см.: Охошин О.В. Политический кризис продолжает угрожать Северной Ирландии. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. №1. С. 70-73. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/>

Такая же ситуация возможна, если обе палаты проведут закон, который навяжет правительству курс в отношении брекзита, а в ответ премьер-министр направит просьбу монарху не утверждать закон (он утверждает все законы, поскольку корона – третья составляющая парламента).

Возможен и вариант, при котором право монарха назначать и отстранять премьер-министра станет жизненно важным не только *до*, но и вскоре *после* формирования правительства. Парламент, который пожелает исключить выход без сделки, отложить брекзит, провести новый референдум, отозвать уведомление о выходе из ЕС по ст. 50 Лиссабонского договора, столкнется с препятствием. Ему придется отстранить премьер-министра и заменить его на другого во главе другого правительства. Инициатива должна будет исходить от Палаты общин.

Правительство остаётся у власти до тех пор, пока пользуется доверием нижней палаты. Однако четкого определения понятия «доверие» не существует. Безусловно, правительству не требуется выигрывать каждое голосование в нижней палате, чтобы оставаться у власти. К тому же, это понятие толкуют довольно субъективно, исходя из текущих обстоятельств. Однозначное толкование даёт лишь голосование по вотуму доверия. На основании Закона о фиксированном сроке полномочий парламента 2011 г. есть две возможности сместить премьер-министра. Первый – вотум недоверия. Затем начнется период в 14 дней. Если в течение этого периода парламента не проголосует за действующее правительство или иное правительство, то состоятся всеобщие выборы.

Насколько удастся разрешить коллизию в результате всеобщих выборов, неизвестно, поскольку политическое поле чрезвычайно фрагментировано, что показали выборы в Европейский парламента (победа партии «Брекзит» при примерно равном соотношении совокупных результатов партий бремейнеров и брекзитеров) и последние опросы общественного мнения³.

Не определена и процедура одобрения альтернативного правительства в Законе, и ее еще никогда не применяли. Даже если в Палате общин сформируется большинство вокруг другого премьер-министра и правительства, то монарху снова придется принимать трудное решение: отстранить недавно назначенного главу кабинета и назначить его преемника, который может и не быть признанным лидером парламентарской фракции.

Второй вариант смещения премьера вероятен, если Палата общин пожелает отделить вопрос смещения премьер-министра от вопроса всеобщих досрочных выборов. Депутаты могут проголосовать против доверия правительству, но не использовать формулировки закона 2011 г., т.е. проголосовать за заранее согласованное новое правительство. Однако такой вариант чреват обвинениями в заговоре элит и подрыве демократии.

При подобных сценариях Королева, чтобы избежать трудного выбора, может поощрить межпартийные переговоры для разрешения дела. Так было в 1931 г., когда Георг V способствовал формированию коалиционного Национального правительства. Однако

³ UK Polling Report. 08.07.2019. URL: <https://ukpollingreport.co.uk/>.

сегодня подобные действия монарха сочтут спорными. Ведь правительству нужно будет выработать политический курс в отношении брексита, с которым будут ассоциировать и монарха.

Выводы

Британия сталкивается с двумя проблемами. Первая носит структурный и долгосрочный характер: главе государства или лицу, действующему от его имени, необходимо принимать решения в случае конституционного тупика, но британская корона в силу ограниченности власти не обладает легитимностью для вмешательства в политику. Вторая носит краткосрочный характер: по умолчанию страна выйдет из ЕС без сделки в конце октября, и во главе правительства, по всей вероятности, встанет премьер-министр, который подобный сценарий считает желательным.

Исход борьбы между брекзитерами и бремейнерами на данном этапе зависит от поддержки бремейнерами-тори нового главы правительства.

***Abstract.** The name of the new leader of the Tory party is to be announced on July 23. He is to succeed Th. May as the PM. According to constitutional arrangements the predecessor PM is to recommend the successor to the monarch on the condition that the new PM «commands the confidence of the House». Given the precarious situation in the House of Commons could there appear other options?*

***Key words:** UK, monarchy, political parties, B. Johnson, Brexit, opinion polls, prime-minister, confidence-and supply, House of Commons.*

Дата выпуска: 19 июля 2019 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics