# СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ 1

1. Понятие правительства и его положение в конституционно-правовых системах. 4

2. Правительство в системе органов государственной власти и его виды 6

2.1. Виды правительства. 6

2.2. Место правительства в системе государственных органов 7

2.3. Задачи правительства 10

3. Компетенция правительства 10

3.1. Понятие компетенции правительства 10

3.2. Функции правительства 13

4. Состав, формирование и структура правительства 16

5. Глава правительства 23

6. Ведомства и их руководители 25

7. Ответственность правительства и его членов 27

Заключение 33

Литература 34

Нормативные акты 34

Введение

Моя работа "Правительство в зарубежных странах и Российской Федерации" преследует цель рассмотреть институт правительства в Российской Федерации и современных зарубежных развитых и развивающихся государствах. Особенности правительства России излагаются применительно к каждому разделу моей курсовой работы. Многообразие конституционного развития суверенных государств современности, разнообразие конституционно-правовых систем позволяет раскрывать общие черты правительства, свойственные группам государств, нескольким или двум государствам, избравшим путь конституционной демократии. Общее и особенное проявляется в делении государств на монархии и республики, на унитарные и федеративные, республики президентские и парламентские, с режимами демократическими и авторитарными и т. д. В процессе написания моей курсовой работы назрела необходимость опереться на новейшие учебники по Конституционному (государственному) праву Российской Федерации и Конституционному (государственному) праву зарубежных стран, ориентированные на то, чтобы выявить наиболее перспективные правовые системы с учетом исторических особенностей становления и современного состояния этих систем применительно к жизни разных народов, равно как и с учетом неизбежного сближения людей в пределах одного и нескольких континентов.

Поставленная цель обусловливает компаративистский (сравнительный) подход к освещению материала данной курсовой работы. По возможности я попыталась вести повествование в сравнительно-правовом плане, ознакамливаясь в ходе этого с господствующими представлениями, сложившимися в мировой теории.

 Метод сравнительного анализа состоит в том, чтобы обнаружить и исследовать общие и особенные элементы государственного строя, сходства и различия между политико-правовыми институтами, их преимущества и издержки, условия, в которых они проявляют себя. Характерный итог сравнительного анализа - классификация, типология, которая убедительна и может быть полезной при условии, если она основана на достоверных сведениях о государственном праве. При всем своем многообразии все государственно-правовые явления, включая институт правительства, поддаются сравнительному анализу. Их можно делить на виды, соединять в классификации. Одной из причин является то, что число географических центров, в которых формировались и получали идеологическое обоснование современные государственные организмы, их отдельные оригинальные части, невелико. Это Великобритания, Соединенные Штаты Америки, континентальная Западная Европа, Союз Советских Социалистических Республик, исламский мир, Китай. Большинство стран развивали институт правительства за счет заимствования юридических форм, рожденных в вышеназванных центрах. Например, очевидно влияние Франции в странах так называемой французской Африки. Соединенные Штаты Америки "экспортировали" образец правительства в Латинскую Америку. Бельгия оказала влияние на Конго, а Португалия и СССР - на Анголу и Мозамбик. Голландия оказалась влиятельной в ЮАР и Свазиленде, а Англия - на Ямайке, в Австралии, Новой Зеландии и других странах Британского Содружества. Республика Того, занимаясь политическим строительством, пользовалась услугами швейцарских, немецких и других экспертов в области государства и права. Не ушли от заимствования и страны СНГ, равно как и не вошедшие в Содружество бывшие советские республики. Например, французское государственно-правовое влияние заметно во многих важнейших проявлениях современной казахстанской государственности.

Сравнительный анализ имеет большую пользу для подготовки к моей будущей профессиональной деятельности. В современных условиях существует объективная необходимость подготовки на поприще государственной деятельности таких кадров, которые бы не испытывали трудностей в решении государственно-правовых проблем международным сообществом, которые были бы способны внутригосударственные вопросы решать с учетом мирового опыта. И моя курсовая работа, я надеюсь, будет во многом способствовать этому. Я, также, считаю, что она является подготовкой, репетицией к написанию очень сложной в техническом отношении, объемной и обязательной для всех студентов последнего курса дипломной работы.

Изложение соответствующих вопросов сопровождается примерами из конституционного законодательства различных государств, что ориентировало меня не только на работу с учебниками по конституционному (государственному) праву Российской Федерации и зарубежных стран, но и на самостоятельную работу с первоисточниками. В основе успешного выполнения работы лежит сбор научной и фактической информации. По данной теме я использовала основные нормативные акты и литературу, которая имеется в библиотеке вуза и приобретенную самостоятельно. Также я использовала возможности компьютера в системе «Internet».

При изучении института правительства в зарубежных странах и Российской Федерации можно применять метод конкретного правового анализа. Институт правительства некоторых стран порою настолько характерен, типичен, настолько точно отражает существо вопроса, что его конкретное, подробное изучение позволяет полно и отчетливо увидеть определенную сторону государственности. При написании курсовой работы я пользовалась Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, конституциями зарубежных государств, Конституциями государств Европейского союза, Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", Положением об Аппарате Правительства Российской Федерации; учебниками и учебными пособиями.

# 1. Понятие правительства и его положение в конституционно-правовых системах.

Исполнительная власть олицетворяется в определенной системе государственных органов, связанных между собой по вертикали и горизонтали. На высшей ступеньке этой системы стоит правительство, возглавляемое главой государства или премьер-министром.

Правительство - это *коллегиальный орган государственной власти общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной (то есть административной) деятельностью в стране*. В его состав входят руководители наиболее значительных органов центральной администрации, а иногда и представители нижестоящей администрации.

Правда, к президентским республикам, да и к некоторым дуалистическим монархиям это определение подходит не вполне. Администрация с общей компетенцией возглавляется там не коллегиальным органом, а единолично президентом или монархом. Поэтому, например, в Соединенных Штатах Америки мы вряд ли можем говорить о наличии правительства, ибо каждый из министров подчинен только Президенту. Кабинет же, объединяющий их всех, коллегиальным органом не является, решений не принимает, а только их обсуждает. Решения центральной исполнительной власти общей компетенции принимаются только Президентом . Некоторые учебники по Коституционному (государственному) праву зарубежных стран утверждают, что Президент США - глава государства и глава правительства. Правильнее сказать, что он глава государства и глава исполнительной власти (или администрации). Иногда, впрочем, и при этой форме правления конституции предусматривают правительство как коллегиальный орган со своей компетенцией (например, в Колумбии).

Правительство в разных странах носит различные конституционные наименования: Правительство - в Чехии, Колумбии, Российской Федерации, Кабинет - в Японии, Совет Министров - в Индии, Совет министров (Правительство) - во Франции, на Кубе, Государственный совет - в Китае, Федеральное правительство - в Германии, Федеральный совет - в Швейцарии, Административный совет - в Корейской Народной Демократической Республике и так далее. Внутри правительства могут создаваться более узкие органы общеполитического характера, например Кабинет в Великобритании, Постоянное бюро в Китае, Президиум в Италии, а также разного рода межведомственные структуры - комитеты в Великобритании, делегированные комиссии в Испании и другие. Во Франции заседания правительства именуются Советом министров, когда проходят под председательством Президента, и Советом кабинета, когда председательствует Премьер-министр; во втором случае основополагающие правительственные документы приниматься не могут и лишь обсуждаются. В Дании правительство под председательством Королевы и с участием престолонаследника именуется Государствееным советом, а под председательством Премьер-министра - Советом министров.

Следует особо отметить, что употребляемый в анголоязычных конституциях термин Goverment, переводимый обычно как "правительство", подчас означает не правительство, как оно рассматривается здесь, а более широкое понятие - правление или вообще систему законодательных или исполнительных органов, включая главу государства, хотя иногда значит именно "правительство". Поэтому читая переводы таких конституций, а тем более конституции в оригинале следует особо вдумываться в значение данного термина в данном контексте.

Положение правительства в системе органов государственной власти определяется формой правления, которая в свою очередь отражает особенности партийной системы каждой страны и сложившийся баланс законодательной и исполнительной власти. В *парламентарных республиках и монархиях* правительство формируется парламентом, из чего логически вытекает его ответственность перед правительственным органом. В этих странах, имеющих развитую и сравнительно устойчивую партийную систему, правительство всегда состоит из представителей политической партии или коалиции партий, пользующихся поддержкой парламента. Отсюда проистекает ведущая роль правительства в государственной жизни, поскольку оно включает в свой состав лидеров политеческого большинства. Следовательно, ведущей фигурой выступает не глава государства, а премьер-министр.

По-другому выглядит роль правительства в *президентской республике*. Здесь выборный народом президент сам формирует состав правительства (администрации) при ограниченном участии парламента, он сам назначает и смещает министров. Правительство, являясь обычно однопартийным, несет ответственность перед главой государства, который никому не подконтролен. Думать, что тем самым учреждается авторитарная власть, - глубокая ошибка. Правительство и вообще вся исполнительная власть не уходят из-под контроля общественности, но получают возможность работать без постоянной оглядки на парламент, большинство в котором может принадлежать политической партии, оппозиционной по отношению к президенту. Правительство не знает частой смены своего состава вследствие вотумов недоверия, оно проводит курс президента, одобренный на всенародных выборах.

В *полупрезидентской республике* в положении правительства можно наблюдать элементы как первой, так и второй из рассмотренных форм правления. Правительство здесь формируется президентом, но оно делит свою ответственность между ним и парламентом. Глава государства формально не входит в исполнительную власть, но по существу, ее возглавляет, т. к. может председательствовать в совете министров. Правительство здесь обычно однопартийное, хотя может включать и представителей других партий. Преимущество положения правительства при данной форме правления состоит в его стабильности при сохранении известного контроля со стороны парламента. Такая форма правления обычно утверждается в странах с многопартийной системой по причине обилия разнопартийных представителей в парламенте, постоянно создающих серьезные помехи для стабильности правительства.

*Президентско-парламентская форма* правления, установленная в России Конституцией Российской Федерации 1993 г., предопределила положение Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти. Структура исполнительной власти в России замыкается на президенте Российской Федерации, который является ключевой фигурой в государственно-политическом механизме России. Президент как глава государства призван обеспечить согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России. В то же время Президент наделен широкими полномочиями в сфере исполнительной власти: осуществляет назначения на высшие должности в государственных органах, председательствует на заседаниях Правительства, решает вопрсы в области внешних сношений и военной сфере.

Правительство Российской Федерации - федеральный орган исполнительной власти общей компетенции. Правительство Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации. Правительство и другие федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в России. Федеральное Правительство самостоятельно решает вопросы, отнесенные к его компетенции, направляет работу министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

# 2. Правительство в системе органов государственной власти и его виды

## 2.1. Виды правительства.

С точки зрения своего политического состава правительство бывает однопартийным, коалиционным и беспартийным.

*Однопартийное* правительство в демократическом государстве бывает при парламентарной или смешанной форме правления в том случае, когда одна из политических партий получила в результате выборов абсолютное или близкое к нему большинство мест в парламенте или его нижней палате. Так обычно бывает в Великобритании. В президентских республиках, где имеется правительство, президент обычно формирует его из представителей своей партии, хотя иногда в тех или иных политических целях включает в него отдельных выходцев из других партий. При тоталитарных политических режимах правительство обычно полностью состоит из членов руководящей коммунистической партии.

*Коалиционное* правительство обычно бывает при парламентарной или смешанной форме правления, когда ни одной из партий в итоге выборов не удалось получить в парламенте (его нижней палате) такого большинства, которое бы позволило сформировать правительство однопартийное. Другими словами коалиционное правительство - это результат соглашения между партиями об общей правительственной программе. Правительственные партии, образовавшие коалицию, должны опираться на парламентское большинство, в состав которого могут входить и партии или независимые депутаты, в коалиции не состоящие, но ее поддерживающие. Коалиционные правительства создаются обычно в Германии, Италии. В кризисные моменты (например, в случае войны) возможно объединение в рамках правительства всех парламентских партий, создание правительства национального единства, что знаменует объединение усилий всего общества на преодоление общей опасности.

Возможно создание и *правительственного меньшинства*, опирающегося на выборочную поддержку неправительственных партий. Оно может быть однопартийным или коалиционным, но в любом случае партии, составившие правительство, большинства в парламенте (нижней палате) не имеют. Такое правительство нередко встречается в Скандинавских странах. Ему трудно принимать радикальные решения, и оно обычно ограничивается решением текущих вопросов.

Наконец, *беспартийное* правительство образуется в случае, если партиям в парламенте не удалось договориться о создании коалиции, а распускать парламент (нижнюю палату) нежелательно. Это правительство обычно называется *служебным,* деловым или чиновничьим. Оно включает специалистов, которые могут принадлежать к той или иной партии, но их партийная принадлежность в данном случае значения не имеет. Продолжительность существования такого правительства часто невелика, оно ведет текущие дела до тех пор, пока не удастся сформировать правительство на партийной основе. Бывает, что служебное правительство создается для того, чтобы вывести страну из кризисного состояния; впаждующие партии соглашаются терпеть его на это время.

Важно подчеркнуть, что в демократических странах представители той или иной партии в правительстве не следуют указаниям центральных органов партии, находящихся вне парламента. Напротив, именно руководящие деятели парламентской фракции или ее представители в правительстве являются главными лидерами партии.

Правительство, образованное в соответствии с конституцией, считается *постоянным*, хотя смена состава парламента или избрание нового президента приводят к его отставке. При парламентарных и смешанных формах правления к этому приводит и вотум недоверия или отказ в доверии со стороны парламента (палаты). Правительства, образованные неконституционным или не вполне конституционным путем при смене режима, сопровождающейся к тому же изменением конституции, обычно считаются *временными.*

## 2.2. Место правительства в системе государственных органов

Для определения места правительства в системе государственных органов необходимо проанализировать его отношения с парламентом, главой государства, органом конституционного надзора (такой орган существует не во aqex странах) и политическими партиями.

**Отношения правительства с парламентом** зависят ,от формы правления. В президентских республиках правительство, возглавляемое президентом, формируется внепарламентским путем и не несет за свою деятельность ответственности перед парламентом. Юридически в этих странах правительство должно только исполнять законы, принимаемые парламентом. Поэтому само правительство, согласно применяющемуся в президентских республиках принципу разделения властей, рассматривается как исполнительный орган, лишенный каких-либо средств воздействия на законодательное учреждение, кроме права отлагательного вето. Президентская форма правления предполагает создание системы, при которрй обе "ветви власти" - законодательная и исполнительная - действуют независимо друг от друга, но имеют возможность уравновешивать одна другую. "Система сдержек и противовесов", как ее называют в США, исходит из презумпции равенства парламента и правительства в системе высших органов государства. Действительность, однако, отличается от законодательных установлений. Хотя относительная самостоятельность парламента в президентских республиках значительнее, чем в парламентарных странах, правительства тем не менее занимают центральное положение и играют решающую роль как в управлении, так и в процессе законотворчества.

*В парламентарных странах* правительства занимают по отношению к парламенту еще более сильные позиции, чем в президентских республиках. При том, что в этих странах правительство несет политическую ответственность перед парламентом, формируется парламентским путем и обязано уйти в отставку в случае выражения ему вотума недоверия, оно фактически контролирует и направляет деятельность парламента. Нельзя забывать, что правительство состоит из представителей одной или нескольких правящих партии, а это означает, что парламентское большинство в своем поведении связано партийной дисциплиной. Эта закономерность находит свое наиболее полное выражение в тех странах, где действуют однопартийные правительства (в настоящее время лейбористское правительство Великобритании), В тех странах, где у власти находятся коалиционные правительства, парламенты обладают большей долей относительной самостоятельности по отношению к правительству. Чем сложнее парламентская коалиция, тем она менее устойчива, тем она более зависима от соотношения партийных сил в парламенте. Однако общая закономерность, в силу которой правительство при всех политических ситуациях играет главную роль в практическом осуществлении государственной власти, действует повсеместно.

**Отношения правительства с главой государства** можно рассматривать только применительно к странам с парламентарной формой правления (в президентских республиках президент лично возглавляет правительство). В этих странах глава государства осуществляет свою конституционную компетенцию только через правительство или с его санкции. Такие важнейшие полномочия главы государства, как право роспуска парламента, досрочного перерыва сессии, издание указов, право вето и т.д., осуществляются только по прямому указанию правительства. Институт контрасигнатуры нейтрализует любую попытку главы. государства осуществить какие-либо дискреционные действия. Участие главы государства в формировании правительства носит чисто номи-' нальный характер. В еще меньшей степени он может оказывать влияние на его практическую деятельность. Только при экстраординарных обстоятельствах глава государства может оказать влияние на формирование правительства или его политику.

**Отношения правительства и органа конституционного надзора** в определенной степени зависят от способа формирования последнего и от объема его .полномочий. Известную роль играет и партийный состав органа конституционного надзора.

В тех странах, где орган конституционного надзора формируется при прямом (Япония, США) или косвенном (Франция, Индия) участии правительства, последнее, как правило, имеет большие возможности для контроля над этим органом. Но даже в тех государствах, где орган конституционного надзора создается без участия правительства (ФРГ, Италия), имеются достаточные возможности для воздействия на него высшего исполнительного органа государственной власти.

Объем компетенции органа конституционного надзора и степень обязательной силы его решений также оказывают определенное влияние на его отношения с правительством. Практика показывает, что в тех странах, где конституционный надзор наделен широкой компетенцией, а решения его имеют окончательный характер, возможны в отдельных случаях (например, в период "Нового курса" Ф.Д. Рузвельта) конфликты между этими высшими органами государственной власти.

**Отношения правительства с политическими партиями** зависят прежде всего от формы правления.

В *парламентарных странах* правительство тесно связано с политическими партиями, так как оно опирается на партийное большинство в парламенте, являющееся конституционной основой его существования. В этих странах правительство осуществляет жесткий контроль над своей фракцией, всеми доступными способами поддерживая партийную дисциплину. Система парламентской ответственности создает условия, при которых правительство формируется только из влиятельных, представителей победившей партии (в данном случае речь идет об однопартийных правительствах). Таким образом, правительство представляет собой одновременно и руководство партии.

В Британском Парламенте партийные фракции как лейбористов, так и консерваторов дисциплинированны и находятся в подчинении у лидеров партии даже тогда, когда партия пребывает в оппозиции. Так, деятельность лейбористской фракции в Палате общий регулируется "постоянными правилами парламентской Лейбористской партии", которые являются органическим дополнением общепартийного устава. В английской специальной литературе сложившаяся ситуация характеризуется следующим образом: "Жесткость партийной дисциплины, конечно, означает возрастающий контроль кабинета над Палатой общин... Время независимых депутатов прошло".

Фракция Консервативной партии испытывает не меньший контроль. Лидер партии консерваторов обладает большими полномочиями. Фракция подчинена целиком либо. правительству, либо "теневому кабинету", если партия находится в оппозиции.

Подобное же положение наблюдается почти во всех парламентарных странах с однопартийными правительствами.

Коалиционное правительство лишено возможности контролировать деятельность партийных фракций, составляющих парламентское большинство, с такой эффективностью, как это делают однопартийные правительства. Коалиционное правительство вынуждено лавировать, идти на компромиссы. При такой ситуации -правительственный контроль над партиями неизбежно ослабевает, но это отнюдь не либерализм, а проявление слабости правительства.

В *президентских республиках* взаимоотношения правительства с партиями носят иной характер по той причине, что исполнительный орган власти не зависит от парламентского большинства. В свою очередь парламент в этих странах не подвержен угрозе роспуска, что укрепляет его позиции по отношению к правительству. Правительство в президентских республиках в меньшей степени заинтересовано в контроле над парламентскими фракциями, но это не означает, что такой контроль отсутствует: для президентских республик характерны более гибкие методы контроля -уговоры, личные контакты, патронаж, взаимные уступки и т.д. Правительство в президентских республиках осуществляет контроль над парламентом не через партийные фракции, а непосредственно, причем этот контроль сохраняется и тогда, когда правительство и парламентское большинство принадлежат к различным партиям.

Анализ фактического положения правительства, как правило, позволяет сделать следующие выводы: правительство занимает центральное место в системе высших органов государственной власти, хотя это положение не закрепляется конституциями; правительство является основным инструментом осуществления как внутренней, так и внешней политики; правительство осуществляет контроль над крупными политическими партиями при любой форме правления.

## 2.3. Задачи правительства

Правительство - высший орган государственного управления, который руководит внутренней и внешней политикой страны, осуществляя ее на основе Конституции и законов. Правительство, вместе с тем, обеспечивает общественный порядок и национальную безопасность, а также осуществляет общее руководство органами государственного управления и Вооруженными силами. Таковы в общем виде задачи Правительства, которые находят свое воплощение в закрепленных конституционных нормах. Несмотря на это, в некоторых Основных законах эти задачи формируются не отдельно, а непосредственно в тех полномочиях, которые закреплены за ними в Конституциях, или, что то же самое - в компетенции Правительства, - что и будет показано далее.

# 3. Компетенция правительства

## 3.1. Понятие компетенции правительства

Определить фактический объем полномочий правительства только посредством анализа конституционных текстов невозможно - необходимо исследовать реальную деятельность правительства. Для всех стран характерен разительный разрыв между юридическим и фактическим статусом правительства.

Можно констатировать, что в большинстве конституций компетенция правительства очерчивается самым общим образом. Это дает основание считать, что компетенция правительства, осуществляющего текущее управление страной, охватывает любые вопросы государственной жизни, поскольку они не отнесены к ведению других государственных органов. Конституция может определять компетенцию правительства как такового, но может и выводить ее из компетенции главы правительства. В государствах с парламентарной формой правления правительство на практике осуществляет всю или в подавляющей части компетенцию главы государства, имея подчас и собственные конституционные функции и полномочия. Конечно, нечеткое определение полномочий правительства открывает путь для их необоснованного расширения в практике правительственной деятельности, но с другой стороны, в демократических странах существуют конституционные институты (прежде всего административная юстиция), позволяющие удберживать правительствееую активность в законных рамках.

Для социалистических конституций, как и для ряда демократических, характерно более подробное регулирование компетенции правительств (часто, однако, в виде каталога функций, а не полномочий), и эту традицию унаследовали некоторые постсоциалистические конституции.

Естественно, что в федеративных государствах, а также децентрализованных унитарных (Испания, Италия) компетенция правительства укладывается в рамки общегосударственной (федеральной) компетенции.

Обратимся к некоторым конкретным примерам, которые дают представление о способах конституционно-правового регулирования компетенции правительства.

Типичный пример для *парламентарной республики* дает конституция Словакии, которая, определив Правительство как верховный орган исполнительной власти (ст. 108) и не предусмотрев института контрасигнатуры при довольно широкой компетенции Президента Республики, предметы ведения Правительства указала лишь в перечне вопросов, решаемых им коллегиально. Согласно ст. 119 "Правительство решает коллегиально вопросы:

а) о проектах законов,

b) о постановлениях Правительства,

c) о программе Правительства и ее выполнении,

d) о принципиальных мерах по обеспечению экономической и социальной политики Словацкой республики,

e) о проектах государственного бюджета и государственного заключительного отчета (то есть отчета об исполнении бюджета),

f) о международных договорах Словацкой Республики,

g) о принципиальных вопросах внутренней и внешней политики,

h) о вынесении проекта закона Национального совета Словацкой Республики или иного важного акта на общественное обсуждение,

i) об обращении с требованием выражения доверия,

k) о назначении и отзыве государственных должностных лиц в установленных законом случаях,

l) о прочих вопросах, если это установлено законом".

Из этого перечня вполне можно вывести и предметы ведения, и полномочия словацкого Правительства. В некоторых статьях Конституции они сформулированы позитивным образом. Например, согласно предложению первому ст. 121 Правительство может объявлять амнистию по делам о проступках (это крайне редкое, если не уникальное полномочие правительства).

В то же время заслуживает быть специально отмеченным то, что словацкая Конституция требует от Правительства решать эти вопросы коллегиально, тогда как во многих странах даже при наличии солидарной политической ответственности правительства решения от его имени принимаются подчас его главой либо узкой группой министров.

Примечательно в данной связи, что в действующей чешской Конституции компетенция Правительства вообще не очерчена, если не считать его определения в ч.1 ст. 67 как высшего органа исполнительной власти и предусмотренного в ст. 78 права Правительства издавать постановления во исполнение закона и в его пределах.

В *президентских республиках* правительственными актами являются акты президента, поскольку именно он считается носителем исполнительной власти на соответствующем уровне.

Применительно к *смешанным республикам* уместно привести пример Намбии. Компетенция Кабинета определена в ст. 40 как совместная компетенция его членов, включая Президента и Премьер-министра. Она охватывает следующие функции и полномочия:

а) руководство, координацию и надзор за министерствами и правительственными департаментами, включая полугосударственные (parastatal) предприятия, консультирование Президента и Национального собрания относительно желательности и целесообразности предварительного подзаконного регулирования положения таких предприятий с точки зрения публичного интереса;

б) законодательную инициативу;

в) представление Национальному собранию проектов государственного бюджета и плана экономического развития, а также отчетов об их выполнении;

г) выполнение других функций, порученных им законом или вытекающих из такого поручения;

д) участие в заседаниях и дебатах Национального собрания;

е) создание в соответствии с законом хозяйственных организаций, учреждений и полугосударственных предприятий от имени государства;

ж) разъяснение членам Национального собрания намибийской внешней и внешнеторговой политики и отношений с другими государствами, отчеты об этом Национальному собранию;

з) помощь Президенту в заключении международных соглашений, консультирование его по вопросам национальной обороны и поддержания правопорядка, отчеты об этом Национальному собранию;

и) издание указаний, инструкций и директив для исполнения законов;

к) сохранение бдительности и энергии, чтобы не допустить проявлений в любой форме апартеида, трайбализма и колониализма, покровительство и помощь лицам, оказавшимся историческими жертвами этого.

Очевидно, что с учетом конституционной формулировки, члены правительства осуществляют изложенные функции и полномочия как коллективно, так и индивидуально.

Для сравнения отметим, что Конституция Франции - другой смешанной республики, несколько иначе организованной, компетенцию Правительства определяет в двух первых частях ст. 20 весьма кратко:

"Правительство определяет и проводит политику Нации.

Оно распоряжается администрацией и вооруженными силами."

К этому, конечно нужно добавить полномочия Президента, акты по осуществлению которых нуждаются в контрасигнатуре членов Правительства, и некоторые весьма конкретные полномочия во взаимоотношениях с Парламентом и местными коллективами. Можно указать и на известное противоречие конституционного регулирования в отношении руководства вооруженными силами: распоряжается ими Правительство, но главой их согласно ст. 15 является все же Президент. Тем не менее формулировки ст. 20 весьма широки и позволяют Правительству очень многое.

Следует также отметить, что благодаря подзаконному нормотворчеству и делегированному законодательству правительство во многих странах в широких масштабах осуществляет *нормативное регулирование общественных отношений*. Подчас имеет место *субделегация* - передача регулятивных полномочий еще ниже, то есть отдельным ведомствам, хотя иногда она бывает запрещена. В силу большого числа делегированных актов, издаваемых нередко весьма оперативно, парламент обычно не в состоянии должным образом контролировать их содержание и применение. Правда, здесь опять приходит на помощь административная юстиция, а также и конституционная, но путь этот весьма сложен.

Для Франции и ряда других стран, характерно такое явление, как самостаятелтьная сфера *регламентарной власти* президента, правительства и других исполнительных органов, которую парламент своими законами регулировать не может.

Сфера *внешней политики* остается в решающей мере доменом правительства (в президентских и многих смешанных республиках - главы государства). В этой сфере огромное место принадлежит конфиденциальным отношениям между государствами, которые уже в силу этого их характера, как правило, не становятся достоянием ни парламента, ни общественности.

При авторитарных и тоталитарных режимах правительство представляет собой административный инструмент, с помощью которого глава государства или диктатор, не занимающий государственной должности, руководит всей государственной машиной. Ему часто передаются законодательные полномочия.

## 3.2. Функции правительства

Положение правительства в системе органов государственной власти характеризуется его функциями. Рассмотрим важнейшие функции Правительства.

*Управление государственным аппаратом* является одной из основных функций правительства. Правительство не только играет решающую роль в деле комплектования всего государственного аппарата, но и руководит его деятельностью. Современный государственный аппарат, приспособленный для осуществления многообразных государственных функций, не только велик численно, но и очень сложен в чисто организационном отношении. Правительство, являющееся, прежде всего политическим институтом, направляет и координирует деятельность государственного аппарата через министерства, департаменты, штабы и другие ведомства. По отношению к государственному аппарату правительство выступает в качестве центра, который на основании полученной им информации принимает решения, осуществляемые различными звеньями этого аппарата.

*Исполнение законов по букве конституции* - важнейшая функция правительства. Подобное утверждение является аксиомой для классического государствоведения, строго придерживавшегося принципа разделения властей. Согласно традиционной теории правительству вверяется исполнительная власть, т.е. ему вменяется в обязанность заботиться о должном исполнении законов, принимаемых парламентом. Однако один из исследователей британской политической системы С. Лоу еще в начале XX века писал: "Едва ли будет преувеличением сказать, что министры могут делать все, что угодно, при непременном условии, что они располагают доверием народных представителей. Пока министры пользуются этим доверием, они могут считать себя в числе наиболее могущественных и полновластных правителей на земле... Пока министры облечены тем высшим авторитетом, который покоится на доверии народных представителей, поле их политической деятельности можно считать почти ничем не ограниченным".

*Контроль над законодательной деятельностью парламента* фактически превратился в самостоятельную функцию правительства. Этот контроль осуществляется по двум главным направлениям.

Во-первых, правительство является главным, источником законодательной инициативы. В президентских республиках возможности правительства в этом плане в определенной степени ограничены. В США, например, Президент, не обладающий по Конституции правом законодательной инициативы, обращается к Конгрессу с посланиями, содержащими законодательные предложения, разработанные в аппарате исполнительной власти. Затем кто-нибудь из членов Конгресса вносит предложение в форме билля от своего имени. Такие законопроекты получили название "биллей администрации" или "инициативных биллей". По предложению Президента и подчиненных ему органов и лиц в Конгресс поступает до 30% законопроектов. В парламентарных странах правительство является фактически единственным субъектом законодательной инициативы.

Во-вторых, правительство оказывает решающее воздействие на законодательный процесс. В президентских республиках правительство осуществляет этот контроль в меньшей степени и в иных формах, чем в парламентарных странах, но он все же достаточно эффективен. По общему правилу в президентских республиках правительство использует для этого право вето и непосредственные контакты с парламентариями, партийные фракции при этом играют значительно меньшую роль, в то время как в парламентарных странах именно фракции являются главным средством, с помощью, которого правительство контролирует законодательный процесс.

*Нормоустанавливающая деятельность правительства* - одно из основных направлений в его работе; правительства в некоторых странах во все возрастающей степени занимаются этой деятельностью, активно вторгаясь в сферу исключительной компетенции парламента. Правительство является автором большей части нормативных актов, действующих в любом государстве.

В рамках нормоустанавливающей деятельности правительства можно выделить три основные направления:

1. Правительство издает различного рода нормативные акты на основе и во исполнение парламентских законов. Речь идет в данном случае о нормативных актах, принимаемых по вопросам, не входящим, как правило, в сферу исключительной компетенции парламента. Правительственные акты этой группы носят подзаконный характер.

2. Правительство издает нормативные акты по прямому или косвенному уполномочию парламента. Соответствующее уполномочие может быть прямо выражено в парламентском законе либо оно подразумевается, если закон сформулирован неопределенно. Во Франции и Италии такие законы называются "законами-рамками", в англосаксонских странах - "скелетным законодательством". Правительство таким образом получает уполномочие на издание нормативных актов по предметам правового регулирования, относящимся к исключительной компетенции парламента. Парламент в данном случае делегирует правительству свои полномочия прямо либо косвенно.

3. Правительство издает нормативные акты, содержащие в себе общие правила поведения по вопросам, входящим в исключительную компетенцию парламента, без какого бы то ни было уполномочия со стороны последнего. Однако в ряде стран эти акты впоследствии должны быть одобрены парламентом. Так, в Италии декреты, изданные правительством в случае необходимости и срочности под свою ответственность, утрачивают силу с момента издания, если они не были утверждены парламентом в течение 60 дней после их опубликования (ч. 2 и 3 ст. 77 Конституции).

Второй и третий виды нормоустанавливающей деятельности правительства - делегированное законодательство - в современную эпоху являются главными формами его нормоустанавливающей деятельности.

В Великобритании делегированное законодательство получило широкое распространение и осуществляется всеми звеньями правительственного аппарата. Субъектами этого законодательства являются министры, Которые имеют право делегировать свое право на издание нормативных актов главам подчиненных им учреждений и ведомств, которые в свою очередь могут передавать это право нижестоящим, ведомствам, в результате чего возникает многоступенчатая субделегация. Субъектами делегированного законодательства являются также органы местного управления.

Акты делегированного законодательства в Великобритании по своему числу намного превосходят парламентские законы. Парламентский и судебный контроль над делегированным законодательством, юридически существующий в Великобритании, на практике применяется слабо.

В США делегированное законодательство осуществляется как Президентом, так и главами исполнительных департаментов, и многочисленных федеральных агентств. Издаваемые в этом порядке указы, приказы, прокламации, военные приказы, директивы, регламенты и т.д. обладают такой же юридической силой, как и акты Конгресса. Пределы делегированного законодательства, не установлены.

В V Французской Республике основными субъектами делегированного законодательства являются Президент, премьер-министр и министры, которые издают ордонансы, декреты, решения, постановления, циркуляры, инструкции, регламенты и т.д. Делегированное законодательство во Франции не только по своему объему и значимости превосходит нормоустанавливающую деятельность парламента, но и трудно контролируемо.

*Составление и исполнение бюджета* является чисто правительственным полномочием, поскольку роль парламента в этом процессе фактически номинальна. Составление доходной и расходной частей бюджета осуществляется различными административными ведомствами, а окончательный проект представляется на утверждение Правительства министерством финансов. Прохождение проекта бюджета через парламент иногда представляет собой чисто формальную процедуру, так как принятие поправок и дополнений к нему- явление достаточно редкое. Парламент лишь утверждает бюджет, составленный правительством. После утверждения бюджет полностью выходит за сферу деятельности парламента, его исполнение целиком сосредоточено в руках правительства и подчиненного ему административного аппарата. Формально принадлежащее парламенту право контроля за исполнением бюджета не всегда эффективно.

*Осуществление внешней политики,* прежде всего, входит в компетенцию правительства. Глава государства в парламентарных странах в сфере международных отношений заметной роли не играет. Что касается парламента, то на его долю остаются лишь некоторые контрольные функции, поскольку он не имеет возможности воздействовать на внешнеполитический аппарат, полностью подчиненный правительству. Даже самые сильные парламенты могут оказывать известное влияние лишь на разработку внешнеполитических доктрин, но не на их практическое применение.

Правительство контролирует и направляет деятельность всех органов и институтов, с помощью которых Осуществляются внешнеполитические функции государства. Оно комплектует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингента вооруженных сил, руководит деятельностью органов внешней разведки, ведет международные переговоры и заключает международные договоры и соглашения.

Полномочия правительства весьма велики и их осуществление даже в обычных условиях мало подвержено законодательной регламентации. В условиях же чрезвычайного положения, которое вводится прокламацией или приказом главы государства, эти полномочия приобретают жесткий характер.

Чрезвычайное положение имеет своим последствием приостановление действия конституционных прав и свобод, конституционных и процессуальных гарантий. ПовЬдом для введения чрезвычайного положения являются войны, забастовки, внутренние беспорядки и т.д. Вот перечень обстоятельств, при которых американские президенты прибегали к использованию чрезвычайных полномочий: Г. Кливленд во время паники 1892 г. и забастовки чикагских железнодорожников в 1894 г.; Ф. Рузвельт во время забастовки угольщиков в 1902 .; В. Вильсон во время первой мировой войны; Г. Гувер и Ф. Рузвельт во время Великой депрессии 30-х гг.; Ф. Рузвельт во время второй мировой войны; Г. Трумэн и Д. Эйзенхауэр во время "холодной войны".

Условия применения правительством чрезвычайных полномочий подробно регламентируются. Например, по Конституции Индии Президент Индийской Республики может ввести чрезвычайное положение в следующих случаях: если безопасности Индии или части ее территории угрожает война, внешняя агрессия или внутренние беспорядки; если Президент получил от властей штата сообщение о том, что управление этим штатом не может осуществляться в соответствии с Конституцией. Правительство Индии неоднократно прибегало к использованию чрезвычайных полномочий в локальных масштабах. В общенациональных масштабах чрезвычайное положение было введено после возникновения индокитайского пограничного конфликта, во время военных действий на индо-пакистанской границе в 1965 г., а также в 1971 - 1972 гг.

Чрезвычайными полномочиями наделяет Президента Франции ст. 16 Конституции 1958 г. Во многих странах (Великобритания, ФРГ, США) действует специальное законодательство 6 чрезвычайном положении.

#  4. Состав, формирование и структура правительства

В зависимости от формы правления и в связи со степенью участия парламента в формировании правительства можно разграничить две основные модели формальной процедуры образования правительства: парламентскую и внепарламентскую.

*Парламентская* модель предусматривает образование правительства на базе итогов парламентских выборов (при двухпалатном парламенте - обычно выборов в нижнюю палату). Это характерно для парламентарных республик и монархий и многих смешанных республик. По общему правилу, глава государства назначает главу правительства, в отношении которого есть основания полагать, что он и возглавляемое им правительство будут пользоваться доверием большинства парламента или его нижней палаты. Получив мандат, глава правительства формирует состав правительства и представляет его вместе с программой действий на утверждение парламенту (например, Палате общин в Великобритании, обеим палатам в Италии). В некоторых странах (например, в Болгарии) парламенту представляется только глава правительства, который, получив утверждение, формирует правительство и представляет его для назначения главе государства. В Германии же, Бундестаг должен выбрать Федерального канцлера по предложению Федерального президента, а если это не удастся, то может в дальнейшем произвести такой выбор по собственному разумению. В Швеции назначение главы Правительства производится не королем, а тальманом Риксдага.

Если предлагаемое правительство или его глава не могут получить доверия большинства парламента или соответственно палаты, то возможен их роспуск с назначением на период, пока не собрался новоизбранный парламент, служебного правительства.

В качестве примера конституционного регулирования парламентской модели формирования правительства можно взять положения ст. 37 греческой Конституции. Согласно этой статье, Президент республики назначает Премьер-министра и по его предложению других членов Правительства и государственных секретарей (по существу, первых заместителей министров). Премьер-министром назначается лидер политической партии, располагающей в Палате депутатов абсолютным большинством мест. Если у этой партии нет лидера или он не избран, а партия не имеет избранного представителя, то в течение пяти дней после сообщения председателя Палаты Президенту о распределении мест между партиями парламентская группа партии должна назначить своего лидера.

Если же абсолютное большинство мест не получено ни одной партией, Президент поручает лидеру партии, имеющей относительное большинство, выяснить возможность сформирования Правительства, пользующегося доверием палаты. При его неудаче, Президент может либо поручить такую же миссию лидеру второй по числу мест партии, либо по получении заключения Совета республики назначить Премьер-министром лицо, которое, по мнению Совета, способно получить доверие Палаты независимо от его членства в Палате. В таком же порядке Президент может увязать назначение Премьер-министра с вопросом о возможном роспуске Палаты и новых выборах.

По предложению Премьер-министра один или несколько министров могут быть назначены президентским декретом вице-премьер-министрами. В состав Правительства могут также входить министры без портфеля, государственные секретари (ч. 1 ст. 81). Профессиональная деятельность членов Правительства и государственных секретарей на время занятия должностей приостонавливается (ч. 3 ст. 81), однако если они являются депутатами, то сохраняют свой мандат и могут голосовать даже по вопросу о доверии или по проекту резолюции порицания (ч. 7 ст. 84).

Иногда (достаточно, впрочем, редко) конституции предусматривают обязательное представительство в правительстве определенных коллективных субъектов конституционного права либо вводят в этом отношении известные ограничения. Так, ст. 99 Бельгийской конституции установила, что за возможным исключением Премьер-министра Совет министров должен насчитывать равное число министров франкоязычных и нидерландскоязычных. Согласно ч.3 ст. 175 швейцарской Конституции от одного и того же кантона нельзя избирать в Федеральный совет более одного члена.

*Внепарламентская* модель формирования центральной исполнительной власти характерна для президентских республик и дуалистических монархий, а также и некоторых смешанных республик. В последнем случае нужно различать *формально внепарламентскую* модель, которая на деле является парламентской, поскольку правительство нуждается в доверии парламента (нижней палаты), как это имеет место во Франции, и *реально внепарламентскую*, при которой центральная исполнительная власть в доверии парламента не нуждается и формируется совершенно независимо от него.

В качестве примера внепарламентского формирования центральной исполнительной власти можно привести положения колумбийской Конституции. Согласно п. 1 ее ст. 189 Президент Республики как глава государства, глава Правительства и верховная административная власть свободно назначает и смещает министров Кабинета и директоров административных департаментов. Для занятия этих должностей устанавливаются такие же требования, как и для избрания в палату представителей (ст. 207).

В некоторых президентских республиках парламент все же принимает известное участие в формировании центральной исполнительной власти. Так, в США Президент согласно части второй разд. 2 ст. II Конституции производит назначения членов Кабинета по совету и с согласия Сената. Для производства назначений Президентом Филиппин требуется согласно разд. 16 ст. VII Конституции согласие парламентской комиссии по назначениям. Тем не менее в обеих странах есть основания считать модель формирования центральной исполнительной власти внепарламентской, ибо контроль за назначениями со стороны Сената США или комиссии по назначениям Конгресса Филиппин не носит политического характера (проверяются лишь компетентность и моральный облик кандидатов на должности) и не зависит от исхода парламентских выборов.

**Внутренняя структура правительств** очень разнообразна, но ее можно свести к двум основным системам - континентальной и англосаксонской. В основу предлагаемой систематизации положен принцип определения состава правительства, а также способ образования вспомогательных учреждений, его обслуживающих.

*Континентальная система* характеризуется тем, что в состав правительства входят все главы центральных ведомств с общенациональной территориальной юрисдикцией. Министры, главы департаментов, государственные секретари, возглавляемые премьер-министром, составляют единый коллегиальный орган. При континентальной системе организации правительства вне его рамок не остается каких-либо высших должностных лиц, возглавляющих общегосударственные исполнительные ведомства. Подобный порядок организации правительства неизбежно приводит к увеличению его численности, что снижает его работоспособность. Поэтому во многих странах, имеющих эту систему, создается более узкий орган, состоящий из руководителей важнейших ведомств и министерств.

Наиболее типичным примером в этом отношении является итальянское правительство. В Италии не существует законов, ограничивающих численный состав правительства или определяющих номенклатуру министерств, но ст. 95 Конституции предписывает создание Бюро Совета министров, которое является внутриправительственным органом. Кроме того, в соответствии с Законом о-деятельности Правительства и организации Бюро Совета министров от 23 августа 1988 г. Председатель Совета министров с учетом мнения правительства может создавать Совет кабинета в составе определенных им министров. Главная задача этого органа - реализация в деятельности правительства согласованных позиций "пакта о коалиции", в соответствии с которым представители различных политических сил вошли в состав Совета министров. На Практике председатель правительства не свободен в выборе кандидатов, поскольку члены Совета кабинета выступают в качестве "политических уполномоченных" собственных партий. Учреждение подобного органа, фактически подменяющего правительство, представляет собой определенный шаг, к англосаксонской кабинетной системе.

В ФРГ правительство в 'собственном смысле слова представляет собой коллегию, состоящую из федерального Канцлера и федеральных министров. Один из министров назначается федеральным Канцлером на должность вице-канцлера, который заменяет главу правительства во время его болезни или временного отсутствия. В работе федерального правительства обычно принимают участие некоторые другие высшие должностные лица - начальник канцелярии Президента республики, начальник ведомства печати и информации, личный референт Канцлера. Для обсуждения и решения важных государственных вопросов на заседания федерального правительства приглашаются премьер-министры земель, что предусмотрено Регламентом федерального правительства, принятым 11 мая 1951 г.

Западногерманская государственная практика не знает особой внутриправительственной коллегии, что можно объяснить двумя, обстоятельствами: 1) элемент коллегиальности в работе федерального правительства минимален, поскольку все важные вопросы решаются единолично Канцлером;

2) численный состав правительства сравнительно невелик (почти равен Британскому Кабинету).

В Конституции V Французской Республики мало говорится о правительстве. Вопрос о его составе вообще не урегулирован. В состав французского правительства (как Совета министров, так и Совета кабинета) входят министры, возглавляющие центральные исполнительные ведомства (министерства), и государственные секретари, т.е. главы департаментов, которые считаются "младшими министрами". В тех случаях, когда Президент и Премьер-министр принадлежат к партиям парламентского большинства, правительством в собственном смысле слова (Советом министров) является коллегия, возглавляемая Президентом. Премьер-министр согласно ст. 21 Конституции может председательствовать на заседаниях Совета министров вместо Президента лишь в исключительных случаях, по прямому поручению Президента и с определенной повесткой дня. Та же коллегия, но возглавляемая не Президентом, а Премьер-министром, представляет собой Совет кабинета, основная роль которого сводится к подготовке решений для Совета министров. В условиях сосуществования, когда Президент представляет партию парламентского меньшинства, а правительство - партию парламентского большинства, роль Премьер-министра существенно возрастает: он самостоятельно определяет структуру правительства, осуществляет подбор кандидатур на должности министров, а также руководит деятельностью правительства.

Кабинет США, с точки зрения его внутренней структуры, относится также к континентальной системе. Американская Конституция ничего не говорит о Кабинете. Тем не менее к концу двукратного президентства Д. Вашингтона Кабинет вошел в обычный государственный обиход и приобрел черты правительства, хотя не имел никаких законных оснований для своего существования. Численный состав Кабинета в США неоднократно менялся: в 1789 г. в него входило 5 министров, в 1840 г. - 7, в 1901 г. - 9, в 1913 г. - 10; к 1945 г. число членов Кабинета достигло 11, а с 1953 г. вновь сократилось до Ю. В состав Кабинета, приступившего к исполнению обязанностей 20 января 1997 г., входят 14 министров: государственный секретарь, министр финансов, министр обороны, генеральный атторней (глава министерства юстиции), министр внутренних дел, министр сельского хозяйства, министр труда, министр торговли, министр образования, министр здравоохранения и социального обеспечения; министр жилищного строительства и городского развития, министр транспорта, министр энергетики, министр по делам ветеранов. ,

Кроме глав исполнительных департаментов, членами Кабинета, естественно, являются Президент и вице-президент. Президент может предоставлять ранг члена Кабинета и некоторым другим высшим федеральным чиновникам. В настоящее время членами Кабинета являются директор Административно-бюджетного управления, директор Федерального агентства по чрезвычайным ситуациям, представитель США на торговых переговорах, постоянный представитель США при ООН.

Американский Кабинет является чисто совещательным органом, так как все решения в пределах полномочий исполнительной власти принимаются только единолично Президентом. В этом отношении американский Кабинет весьма похож на британский и резко отличается от европейских континентальных правительств. За последнее время в связи с ростом влияния канцелярии Белого дома и исполнительного аппарата при Президенте значение Кабинета существенно снизилось. Следует иметь в виду, что фактически процесс принятия решений может осуществляться Президентом и без участия Кабинета в полном составе. Для этой цели Президенты часто создают более узкие совещательные коллегии, состоящие из наиболее доверенных людей, которые в США именуются "кухонными кабинетами".

*Англосаксонская система* обязана своим происхождением государственной практике Великобритании, откуда она затем распространилась в другие страны (Канада, Австралия, Индия и др.). Эта система правительственной структуры отличается двумя существенными особенностями.

Во-первых, реально существующий высший исполнительный орган государственной власти конституцией не предусмотрен. Во всех странах, придерживающихся этой системы, кабинет существует на основе конституционного соглашения. Английские юристы Уэйд и Филлипс пишут: "Несмотря на то, что существование Кабинета признано одним из положений Закона о министрах Короны 1937 г., предусматривающим выплату жалования министрам - членам Кабинета, Кабинет является таким органом правления, в основе существования которого лежит конституционный .обычай. Ни статуты, ни общее право не определяют его состава и не формулируют его полномочия. Кабинет - это всего лишь обозначение определенной группы королевских служащих, которых премьер-министр приглашает для того, чтобы они вместе с ним давали советы Королю по вопросам управления страной"68.

В Великобритании, Канаде, Австралии до сих пор конституционная догма на первый план ставит тайный совет (в Австралии и Новой Зеландии он называется исполнительным советом), реальное значение которого в практическом осуществлении государственного руководства обществом равно нулю.

Во-вторых, в состав правительства в собственном смысле слова, т.е. кабинета, входят не все главы центральных исполнительных ведомств, а лишь важнейшие из них. Министры в "ранге членов кабинета" занимают привилегированное положение по отношению к тем членам правительства, которые в кабинет не входят. Таким образом, при англосаксонской системе понятия "правительство" и "кабинет" не совпадают.

Для того чтобы проиллюстрировать обе характерные черты англосаксонской системы, остановимся на ее прародителе - Британском Кабинете.

Как уже было сказано, понятия "кабинет" и "правительство" в Великобритании не совпадают. Под правительством понимается совокупность всех высших должностных лиц в рамках системы исполнительной власти, которые Подразделяются на несколько рангов, и далеко не все из них возглавляют те либо иные департаменты. Так, правительство Маргарет Тэтчер в конце 80-х гг. состояло из 30 министров, или государственных секретарей, 24 государственных министров и 45 парламентских секретарей и заместителей секретарей. Численный состав правительства меняется в зависимости от его реорганизаций (слияние департаментов или их разделение), но в ограниченных пределах.

Кабинет представляет собой узкую коллегию, состоящую из наиболее важных министров и государственных секретарей (кабинетских министров и старших кабинетских министров). Считается, что Кабинет окончательно оформился в начале XVIII в. при Короле Георге I (1660 - 1727) и с тех пор вошел в государственную практику. Кабинет не имеет никакой статутной основы, так как его существование не опирается на парламентские законы. Он существует на основе конституционного соглашения. Современный британский ученый Р. М. Паннет так пишет об этом полновластном органе: "Кабинет является комитетом правительства, состоящим из двадцати или около этого старших членов правительства, которые собираются вместе для того, чтобы надзирать и координировать работу всей правительственной машины"69. В состав Кабинета Тони Блэра, сформированного в мае 1997 г., входят премьер-министр, вице-премьер, канцлер казначейства. Министры и государственные секретари, возглавляющие департаменты иностранных дел, юстиции, внутренних дел, образования и труда, торговли и промышленности, транспорта, социального обеспечения, обороны, здравоохранения, сельского хозяйства, культурного наследия, казначейства, по делам Шотландии, по делам Северной Ирландии, по делам Уэльса, по сотрудничеству с развивающимися странами, а также канцлер Герцогства Ланкастерского, лидер фракции в Палате общин, лорд-канцлер.

В 1918 г. Комитет Холдейна так определил функции Кабинета: окончательное определение политики, которая должна быть представлена Парламенту; верховный контроль за исполнительной властью в соответствии с предписаниями Парламента; постоянная координация И разграничение деятельности всех государственных департаментов (так в Британии называются министерства). Кабинет не издает никаких нормативных актов, но он определяет и направляет всю правительственную политику, его решения носят характер политической директивы, которые превращаются в нормативные акты через Парламент и соответствующих министров. Только в этом случае они обретают юридическую силу. Кабинет возглавляется премьер-министром - лидером победившей на выборах партии. Он играет решающую роль как в формировании Кабинета, так и в руководстве его деятельностью.

Индийский вариант англосаксонской системы очень близок к британскому образцу. Конституция Индии говорит лишь о Совете министров, наделяя его очень скромными полномочиями. Однако на практике, закрепленной конституционным соглашением, сложился Кабинет, который значительно уже по своему составу, чем Совет министров. В состав возглавляемого премьер-министром Кабинета входят лишь важнейшие министры: иностранных дел, внутренних дел, обороны, продовольствия и сельского хозяйства, общественных работ, жилищного строительствами снабжения, образования и научных исследований, финансов, труда, планирования и энергетики, торговли и промышленности, железных дорог. За пределами Кабинета остается значительное число министров и других высших должностных лиц, входящих в состав Совета министров.

Континентальная и англосаксонская системы являются наиболее распространенными, но отнюдь не универсальными правительственными структурами. Существует ряд разновидностей правительственной организации, которые либо сочетают в себе черты названных систем, либо обладают своей собственной спецификой. Так, в Новой Зеландии юридически высшим исполнительным органом государственной власти является исполнительный совет, представляющий собой копию Британского тайного совета. На практике же все полномочия по управлению страной сосредоточены в руках Кабинета, который существует на основе обычая. Исполнительный Совет состоит из министров и возглавляется генерал-губернатором, который формально считается главой исполнительной власти. В действительности исполнительный совет лишь оформляет решения Кабинета. Конституция же, тем не менее, игнорирует существование полновластного Кабинета. Аналогичная система применяется в Австралии.

В современную эпоху во многих странах наблюдается тенденция к сужению состава правительства. В настоящее время численный состав правительств колеблется обычно от шести до 20 членов. В этом находят свое выражение процессы экономической централизации, неизбежно порождающие то, что государствоведение называет "концентрацией руководства".

Существенным дополнением каждого правительства является вспомогательный аппарат.

Первоначальной формой вспомогательного аппарата были различного рода комитеты и комиссии, которые создавались при правительстве. По мере усложнения государственных функции и расширения сферы их действия рос и усложнялся вспомогательный аппарат.

В Великобритании вспомогательный правительственный аппарат имеет ярко выраженную специфику. Английские правительственные комитеты подразделяются на две основные группы: ,

1. Постоянные комитеты, которые учреждаются Кабинетом по наиболее важным вопросам и возглавляются обычно ведущими министрами.

2. Временные комитеты, которые создаются Кабинетом по мере надобности по самым различным вопросам. Возглавляются они также членами Кабинета.

Состав постоянных и временных комитетов определяется премьер-министром. Особенность их правового статуса в том что они выступают от имени Кабинета, который делегирует им соответствующие полномочия. Комитеты не только готовят для Кабинета проекты постановлений, но и сами принимают важные решения. Все комитеты работают под руководством Кабинета, но каждый из них курирует определенную группу министерств. Число постоянных и временных комитетов растет, но они, в силу обычая, считаются неофициальными вспомогательными органами Кабинета, а их структура и деятельность держатся в тайне. Надо иметь в виду, что Британский Кабинет является не нормоустанавливающим, а директивным органом. Нормативные акты издают только министры.

Американская система организации правительственного вспомогательного аппарата является до некоторой степени логическим завершением английской системы. Государственная практика США пришла к необходимости стабилизации временных и постоянных вспомогательных учреждений, которые на основании Акта о реорганизации 1939 г. были объединены в определенную систему органов, именуемую Исполнительным аппаратом при Президенте (ИАП). Правовые основы деятельности органов, входящих в ИАП, те же самые, что и в Англии, так как они наделяются делегированными полномочиями Президента. В настоящее время, после реорганизации 1982 г., в состав ИАП входят следующие ведомства: Канцелярия Белого дома. Канцелярия вице-президента, Административно-бюджетное управление, Управление по качеству окружающей среды. Совет экономических консультантов. Управление по политике в области науки и

технологии. Управление торгового представительства США, Национальный совет безопасности, Управление по политике развития и Управление по делам администрации. Эти ведомства действуют в шести функциональных сферах в соответствии с теми приоритетами, которые устанавливает Президент: 1) национальная безопасность и иностранные дела; 2) внутренняя политика; 3) экономические дела; 4) администрация и аппарат управления; 5) отношения с Конгрессом и 6) общественные отношения. Фактическое значение различного рода ведомств, входящих в Кабинет и ИАП, зависит от усмотрения Президента. Немалую роль играют при этом весьма влиятельные советники Президента по различного рода вопросам внешней и внутренней политики.

# 5. Глава правительства

 Здесь мы рассмотрим данный институт только при парламентарных и смешанных формах правления, ибо в президентских республиках такого института обычно нет: его функции выполняет глава государства. В президентских республиках глава правительства - президент - располагает не меньшими, а порою и большими полномочиями, чем парламентарный премьер-министр.

Названия главы правительства бывают различны, однако в большинстве стран он именуется *премьер-министром*, то есть первым министром (фр. premier - первый). Отсюда известная нелепость именования главы правительства в Китае и Северной Корее просто Премьером соответственно Государственного или Административного совета. Нередко глава правительства называется *председателем совета министров* (например, в Италии) или председателем правительства (например, в Испании, Чехии). В некоторых странах (например, в Болгарии) главу правительства называют *министром-председателем*, в германских землях - *министром-президентом*. Встречаются и специфические наименования, как, например, *Федеральный канцлер* в Германии и Австрии.

Глава правительства в современных странах является центральной политической фигурой и обладает огромными полномочиями. Премьер-министр соединяет в своих руках функции лидера партии и главы самого могущественного органа государственной власти. Он назначает и смещает членов правительства. Министры, хотя это не записано ни в одной конституции, обязаны беспрекословно подчиняться главе правительства. Если какой-либо министр не согласен с мнением премьера, то он должен либо отказаться от своего мнения, либо уйти в отставку. Любое заявление премьер-министра считается официальным и не может критиковаться членами правительства. В то же время ни один министр не может публично высказываться без разрешения главы правительства.

При принятии решений мнение премьера является определяющим. Он играет главную роль в разработке политической линии правительства, располагает правом единолично принимать решения по важнейшим государственным вопросам.

Изначально глава правительства считался как бы первым среди равных (отсюда и название - первый министр), но в настоящее время практически повсеместно, где данный институт существует, он выступает как олицетворение всего правительства. Глава правительства подбирает остальных его членов, и они остаются в должности, пока это ему угодно; это в значительной мере верно и для тех случаев, когда правительство опирается на партийную коалицию и министров предлагают главе правительства партии-участницы. Мало влияют на эту ситуацию конституционные положения, требующие, чтобы правительство принимало решения коллегиально ("Вопросы, относящиеся к ведению Правительства, оно решает на своих заседаниях", - гласит, например, предложение первое § 3 гл. 7 шведской Формы правления): ведь каждый из членов этой коллегии в той или иной мере зависит от главы правительства. Хотя формально члены правительства обычно назначаются и смещаются главой государства, последний обязан действовать при этом в соответствии с предложениями главы правительства. Нечастые исключения можно встретить в отдельных постсоветских смешанных республиках. С прекращением по любой причине полномочий главы правительства в демократических странах прекращаются полномочия всего правительства.

Особый статус главы правительства стал находить свое отражение и в конституциях. Например, в Швеции, где глава Правительства избирается Риксдагом, он сам назначает министров и представляет их Риксдагу, сам же и смещает их (предложение второе части второй § 1, часть первая § 4, § 6 гл. 6 Формы правления). В случае отставки или смерти главы Правительства тальман согласно § 7 гл. 6 Формы правления должен освободить от должности остальных министров. На период своего временного отсутствия глава Правительства может назначить одного из министров своим заместителем; если он этого не сделал или заместитель тоже отсутствует, руководство Правительством берет на себя министр, состоящий в Правительстве наибольшее время, а при равенстве этого времени предпочтение отдается старейшему по возрасту (§ 8 гл. 7 Формы правления).

В ряде стран глава правительства подчас образует своеобразное постоянное совещание приближенных министров, возглавляющих наиболее влиятельные ведомства. В Великобритании оно получило наименование *внутреннего кабинета*, подобного "кухонному кабинету" при Президенте США. Такое совещание вырабатывает решения, которые затем издаются от имени всего правительства.

В последние десятилетия четко выявилась тенденция создавать при правительстве, а точнее при его главе, особый *аппарат, управляющий его делами*. Руководитель этого аппарата - весьма влиятельное лицо и все чаще приобретает статус министра.

В Великобритании растет значение таких структур, как личный секретариат Премьер-министра и секретариат Кабинета. Во Франции при Премьер-министре действуют гражданский и военный кабинеты, а входящий в состав гражданского кабинета генеральный секретариат Премьер-министра координирует деятельность ведомств, готовит правительственные документы и контролирует их исполнение. В Германии возглавляемое министром Ведомство Федерального канцлера разрабатывает рекомендации для главы правительства по всем направлениям политики (административным, координационным, контрольным, организационным, прогностическим и др.), готовит проекты законов и правительственных постановлений, ответы на запросы, поступающие от членов Бундестага и Бундесрата.

В Испании согласно Закону об организации Центральной администрации государства 1983 года Председателю Правительства и его заместителям при осуществлении их функций помогают такие органы и учреждения, как министерство председательства, руководимое секретарем Совета министров, государственный секретариат по отношениям с Кортесами и по координации законодательства, бюро представителя Правительства, генеральный секретариат председательства, кабинет председательства Правительства как орган политической и технической помощи. На министерство председательства возложено осуществление полномочий председательства Правительства по вопросам административной организации, правового положения и вознаграждения носителей публичных функций, процедуры и инспекции служб.

# 6. Ведомства и их руководители

Ведомство - это *государственный орган исполнительной власти специальной компетенции,* то есть специализированный в определенной сфере государственного управления, обладающий именно в этой сфере установленными властными полномочиями. Номенклатура ведомств различна и зависит от национальных традиций словоупотребления. Ведомства могут быть *правительственными*, когда их руководители входят в состав правительства, и *неправительственными*, руководители которых в состав правительства не входят. Среди последних следует выделить *независимые* ведомства, не находящиеся в подчинении какого бы то ни было органа, включая правительство. Последние мы затрагивали в связи с вопросом о вспомогательных органах при парламентах, хотя, строго говоря, это не всегда правильно, поскольку часть из этих независимых органов являются по своему характеру исполнительными. Однако обилие разнообразных форм и сочетаний государственных органов в разных странах не дает возможности последовательно провести строгую классификацию.

Среди правительственных ведомств чаще всего встречаются *министерства*, которые подчас именуются департаментами или *секретариатами*, а в социалистических странах - еще государственными комитетами. Впрочем, в некоторых социалистических странах одно время было модно включать в состав правительств руководителей "массовых общественных организаций" - профсоюзной, молодежной, женской и т. п. (Румыния) или давать им право присутствия на заседаниях с совещательным голосом (Куба), превращая центральный аппарат этих организаций в разновидность ведомств. На Кубе в такое ведомство был даже формально превращен и аппарат Академии наук.

Правительственные ведомства организуются и действуют на основе *единоначалия,* включая социалистические государственные комитеты, название которых наводит на мысль об их коллегиальном характере.

Некоторые ведомства (например, финансов) обладают определенными *надведомственными полномочиями.* Это означает, что другие равные им по рангу ведомства некоторые свои полномочия осуществляют с согласия или под контролем таких ведомств.

В составе министерств (и аналогичных им органов) иногда создаются крупные самостоятельные подразделения с разными наименованиями, возглавляемые государственными секретарями или иными должностными лицами подобного ранга.

Так, упомянутый испанский закон установил, что в министерских департаментах высшими органами являются министры, государственные секретари, подсекретари и генеральные секретари, имеющие ранг подсекретаря. Все прочие органы и единицы центральной администрации государства находятся в подчинении этих высших органов. Например, в министерстве председательства имеются государственный секретариат по вопросам публичной администрации и подсекретариат председательства, в министерстве образования и науки - государственный секретариат по делам университетов и исследований и подсекретариат образования и науки, в министерстве внутренних дел - подсекретариат внутренних дел и дирекция безопасности государства с рангом подсекретариата и т.д.

Неправительственные ведомства, также имеющие широкий спектр наименований (комиссии, комитеты, советы, агентства, бюро и т.п.), могут быть подчинены правительственным, а могут находиться в прямом подчинении правительства или его главы (главы исполнительной власти). Их руководители могут назначаться и смещаться либо главой правительства непосредственно или через акт главы государства, либо коллегиальным решением правительства также непосредственно или через акт главы государства.

Независимые ведомства учреждаются конституцией или законом, их руководители назначаются согласованным решением законодательной и исполнительной ветвей власти. Часто они, как упоминавшиеся филиппинские конституционные комиссии - гражданской службы, по выборам и Аудитная, - осуществляют юрисдикционные функции, то есть разрешают определенные юридические конфликты.

Члены правительств в большинстве случаев именуются министрами (от лат. minister - подручный, служитель), хотя, как мы видели, в ряде стран употребимы иные наименования.

Для руководителей ведомств, особенно правительственных, а также иных членов правительств часто устанавливаются определенные *привилегии* и *иммунитеты* (для глав правительств, разумеется, тоже и в первую очередь). "Член Союзного правительства пользуется иммунитетом, как и союзный депутат", - гласит, например, часть четвертая ст. 100 Конституции Союзной Республики Югославии 1992 года. За совершенные ими должностные (иногда и не только должностные) правонарушения руководители ведомств и иные члены правительств несут ответственность в особом порядке, чего мы коснемся несколько ниже. Устанавливается для них иногда и несовместимость с определенными публичными функциями и частными занятиями.

В странах с парламентарной формой правления, как правило, члены правительства должны быть парламентариями или даже депутатами только нижней палаты (Великобритания, Индия, Германия), а при дуалистических и некоторых смешанных формах правления характерна несовместимость членства в правительстве с парламентским мандатом (Болгария, Австрия, Франция, США).

Греческая Конституция предъявляет к членам Правительства и государственным секретарям те же требования, что и к депутатам (греческое гражданство, право голоса, достижение 25-летнего возраста), а кроме того, требует от них приостанавливать на время исполнения своих функций любую профессиональную деятельность, допуская установление законом также иной несовместимости (ч. 2-4 ст. 81). Согласно части первой ст. 23 французской Конституции "функции члена Правительства несовместимы с парламентским мандатом, с любым профессиональным представительством общенационального характера, со всякой государственной службой или с занятием любой профессиональной деятельностью". Поэтому-то во Франции депутаты и избираются вместе с заместителями: если и пока депутат является министром, его депутатские полномочия осуществляет заместитель. А ч. 5 ст. 75 Конституции Индии гласит, что министр, в течение 6 месяцев не состоящий членом какой-либо из палат Парламента, по истечении этого срока перестает быть министром.

# 7. Ответственность правительства и его членов

Еще раз повторим, что надо различать *политическую ответственность* правительства и его членов перед парламентом или главой государства (ответственность за политику) и *юридическую их ответственность* за правонарушения. Политическая ответственность перед парламентом имеет место только при парламентарных и смешанных формах правления, политическая ответственность перед главой государства - при некоторых смешанных и президентской формах правления, а ответственность за правонарушения - при любых.

*Политическое и правовое значение правительства отчетливо проявляется в его взаимоотношениях с парламентом*. В общем виде эти отношения можно определить как взаимодействие и взаимозависимость. Зависимость правительства от парламента прослеживается во многом. Парламент утверждает бюджет и акты о налогообложении. От них прямо зависит финансирование, судьба правительственных планов, программ.

В результате деятельности правительства заключаются договоры с иностранными государствами, которые затем утверждает (ратифицирует) парламент. Иногда требуется, чтобы парламент предварительно санкционировал заключение международных договоров. Например, в Испании договоры политического, военного характера, а также соглашения, затрагивающие территориальную целостность, права и свободы личности, государственные финансы и ранее изданные законы заключаются по предварительному разрешению Генеральных Кортесов.

Парламент принимает законы, которые обязывают правительство и в целом администрацию государства. "Государственное управление может осуществляться лишь на основании законов", - говорит ст. 18 австрийской конституции. Во многих странах структура правительства, количество министерств и численность оплачиваемых из бюджета правительственных служащих регулируется законом. Само собою это подразумевает, что высокопоставленные лица зависят в выборе своих подчиненных от того, как депутаты посмотрят на организацию и стоимость государственной администрации. Акты, изданные правительством или министерствами, могут утратить силу, если парламент издаст закон, устанавливающий новые правила по тому же предмету правового регулирования.

Парламенты обычно участвуют в решении вопроса об ответственности главы правительства, министров. Импичмент (США), конституционная ответственность (Польша) предусматривают выдвижение парламентского обвинения против высших должностных лиц.

В ряде стран парламент наделен правом решать вопрос о доверии, об ответственности правительства. В отдельных из них, например в Польше, недоверие может быть выражено как правительству, так и отдельному министру. Когда депутаты отказывают правительству в доверии, оно может быть уволено в отставку.

Встречаются две основные формы парламентского недоверия - *вотум недоверия* и *резолюция порицания*. Обе имеют одинаковые последствия - правительство уходит в отставку либо глава государства распускает парламент, назначает выборы, и вновь избранные депутаты решают вопрос о доверии министрам. Наконец, возможны одновременно и отставка правительства, и роспуск парламента.

Вотум доверия либо недоверия выносится по инициативе самого правительства, которое обращается к парламенту за поддержкой. Надо сказать, что такое обращение может быть спровоцировано депутатами, которые проводят расследования правительственной деятельности, заявляют запросы и, таким образом, компрометируют правительство, вынуждая его просить парламент о доверии.

Запрашивая доверие, кабинет министров предлагает депутатам одобрить правительственную политику, проект бюджета или какой-либо законопроект, имеющий принципиальное значение. Если правительству не удается получить большинство голосов в свою поддержку, то считается, что ему вынесен вотум недоверия.

Резолюцию порицания парламент принимает по инициативе депутатов, которые не согласны с программой правительства, недовольны проводимой политикой. Для того чтобы резолюция была принята и правительство ушло в отставку, за нее должно проголосовать большинство депутатов.

В каждом из названных случаев требуется набрать большинство в пользу той стороны, которая ставит вопрос о доверии. Получение большинства голосов представляет собой сложную задачу.

Предположим, что мнения парламентариев разошлись. Они таковы, что 1/3 депутатов поддерживает правительство, другая .треть выступает против него, а остальные имеют неопределенную позицию и воздерживаются от подачи голосов. При такой расстановке правительство не получит доверия, если обратится за вотумом, - ему нужно большинство, а в пользу правительства настроена лишь треть депутатов. В итоге правительство получит вотум недоверия. Если же группа депутатов планирует смену правительства и предлагает принять порицающую его резолюцию, то и они не добьются успеха, так как против правительства настроена только треть парламента, - резолюция порицания не состоится, и, следовательно, правительству будет выражено доверие.

Недоверие может быть выражено не только всему составу правительства, правительственной программе, но и отдельным, скомпрометировавшим себя министрам.

Особо можно отметить такую разновидность политической ответственности, как ответственность за исполнение бюджета: неутверждение парламентом отчета об исполнении бюджета влечет в нормальных условиях отставку правительства. Политическая ответственность перед главой государства имеет место обычно в виде смещения правительства или министра. Напомним, что во многих странах ответственность правительства за проводимую политику - *солидарная*: при неодобрении этой политики в отставку уходят все члены правительства, даже если кто-то из них в чем-то с этой политикой не соглашался. Выносить внутренние разногласия на общий суд нельзя; если такое случится, это влечет отставку соответствующего члена правительства.

В качестве примера конституционного регулирования парламентской ответственности правительства и его членов можно привести часть первую ст. 111 хорватской Конституции "Правительство ответственно перед Президентом Республики и Палатой депутатов Собора Республики Хорватии", а ст. 98 управомочивает Президента Республики смещать с должности Председателя Правительства без каких-либо ограничений

Вообще политическая ответственность, включая такую ее форму, как недоверие, существенно отличается от *ответственности юридической* (или правовой). Основанием правовой ответственности является юридически установленный факт правонарушения.

 В тех странах, где за членами правительства признается в той или иной мере иммунитет от судебного преследования, лишение этого иммунитета производится парламентом, после чего возможна обычная установленная законом ответственность.

Например, в Австрии, в соответствии со ст. 76 и ч. 1 и 2 (п. "b") ст. 142 Федерального конституционного закона 1920 года в редакции 1929 года членам Федерального правительства может быть предъявлено обвинение в совершении виновного правонарушения в ходе их официальной деятельности. Такое обвинение предъявляется Национальным советом в присутствии большинства его членов. Наличие такой конституционной нормы означает, что, несмотря на отсутствие в Федеральном конституционном законе прямого на то указания, члены Федерального правительства пользуются известным иммунитетом от преследования за должностные правонарушения и что предъявление обвинения нижней палатой парламента лишает члена правительства такого иммунитета. Согласно ч. 4 ст. 142 обвинительное решение Конституционного суда в этом случае влечет смешение с должности, а при особо отягчающих обстоятельствах - временное лишение политических прав. Если же деяние наказуемо в уголовном порядке, то Конституционный суд разрешает это дело в соответствии с уголовным законом, даже если оно ранее было начато в обычном суде (ст. 143). Негативно оценить политика, выразить ему недоверие и уволить в отставку можно по той простой причине, что его образ действий не устраивает парламент, не соответствует целям депутатов, или же потому, что в парламенте изменился состав партийной коалиции, и даже по подозрению в неблаговидных поступках. Например, австрийский министр внутренних дел К.Блеха вынужден был уйти в отставку, поскольку его обвинили в дружбе с венским кондитером У.Прокшем, причастным к страховым махинациям.

Во Франции члены Правительства несут уголовную ответственность за должностные преступления и проступки в соответствии с уголовным законом перед Судом правосудия Республики. Согласно частям второй - четвертой ст. 68-2, включенной в Конституцию Франции в 1993 году, любое лицо, считающее себя потерпевшим от преступления или проступка, совершенного членом Правительства при осуществлении своих функций, может подать жалобу в комиссию по заявлениям, которая может передать дело генеральному прокурору при Кассационном суде для возбуждения производства в Суде правосудия Республики. Генеральный прокурор при Кассационном суде может и сам возбудить такое производство на основании заключения комиссии по заявлениям.

Итак, правительство зависит от парламента в тех странах, где он существует, и тем более в государствах с парламентской формой правления. Однако эта зависимость не бывает односторонней. *Влияние правительства на парламент* также весомо.

Хотя парламент и утверждает законы, однако многие законопроекты зарождаются в правительственных учреждениях. Кроме того, под давлением правительства глава государства может наложить вето на законы, принятые парламентом. Государственное право многих стран упрощает прохождение правительственных законопроектов, законодательную инициативу депутатов ограничивает. Например, законопредложение депутата, предусматривающее сокращение государственных доходов или увеличение расходов, поправки к проектам бюджета или законов о налогообложении рассматриваются только при условии, если автор предложения (поправки) одновременно укажет способ получения доходов из других источников или сокращения расходов.

В распоряжении правительства имеются методы саботажа бюджетных статей, которые не согласуются с его политикой. В англо-американском мире на этот счет применяется специальный термин - "импаундмент". Он означает отказ правительства тратить деньги" отпущенные бюджетом. Из-за этого политические цели парламента, требующие финансовых затрат, остаются нереализованными. Надо добавить, что нередко статьи бюджета обозначают лишь общие цели расходов, оставляя правительству изрядный простор по своему усмотрению использовать государственные финансы. Существуют также "особые", "специальные", "секретные" и прочие фонды, бюджетные резервы на случай "непредвиденных" расходов. Ими правительство распоряжается с еще большей свободой.

Основные законы государств, особенно тех, что следуют французской традиции, а также дуалистических монархий закрепляют за правительством собственный круг полномочий, в пределы которых парламент вторгаться не имеет права. Акты, изданные правительством, его главой и министрами в пределах собственной компетенции, по существу, обладают юридическим верховенством, так как парламент не может заменить собой высший орган государственной администрации. Так, в парламентской республике Италии парламент, получив от Счетной палаты декрет правительства, зарегистрированный "с оговорками" (с выявленными нарушениями), не вправе отменить этот декрет, а может только порекомендовать Совету министров исправить нарушения.

В ряде стран главам государств и правительств доступны способы воспрепятствовать парламентскому вмешательству в административную компетенцию. К их числу относятся предварительная экспертиза законопроектов в государственном совете, контроль за конституционностью актов парламента. Например, по закону о Конституционном трибунале правительство Польши и отдельные министры вправе оспорить акты, принятые Сеймом. Замысел V Французской республики совершенно откровенно предполагал, что одной из основных функций Конституционного совета будет сдерживание парламента от вмешательства в "регламентарную" власть.

Внешняя политика, проводимая правительством, зависит от парламента. Однако и здесь зависимость не является полной. Межправительственные соглашения, в отличие от международных договоров, обычно не требуют ратификации. Даже если парламент отказывает в ратификации международного договора, правительство может фактически следовать его положениям.

Парламент влияет на правительственные назначения, однако это влияние не всегда весомо. В одних странах депутаты формируют весь правительственный кабинет; в других - утверждают только премьер-министра, который сам подбирает себе команду; в третьих - от депутатов требуется только формально согласиться с назначением министров; а в четвертых - глава государства вообще не запрашивает согласия парламента и назначает министров самостоятельно.

Недоверие, выражаемое парламентом правительству, чревато негативными последствиями и для "недоверчивых" депутатов. Если парламент только тем и занимается, что критикует правительство, то его досрочный роспуск и переизбрание становятся более чем вероятными.

В основных законах государств встречается правило "конструктивного вотума". Он означает, что, выражая недоверие правительственной программе, или законопроекту, парламент должен делом доказать их несостоятельность, то есть предложить альтернативную кандидатуру на пост премьер-министра и выдвинуть новую политическую программу. В противном случае парламент распускается, а прежнее правительство остается у власти до созыва законодательного органа в новом, более "сговорчивом" составе.

Резолюцию порицания вправе предложить не отдельный депутат, а достаточно представительная группа народных избранников (в Испании - не менее 10%, в Португалии - 1/4 депутатов). Обычно правительство имеет определенный промежуток времени между обсуждением проекта резолюции порицания и голосованием по ней. В течение этого срока, который обычно составляет 48 часов и более, правительство может проводить "разъяснительную" работу среди депутатов, призывать их к партийной дисциплине, обещать парламентариям выгоды в обмен на их поддержку.

# Заключение

# Литература

1. Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. М:Юрайт-М, 2001
2. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. М:ИНФРА-М, 2000
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации, НОРМА-ИНФРА-М, 2000
4. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. М.:Зерцало, 2000
5. Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации, М.,2001
6. Малько А.В., Колесников Е.В. Конституционное право России, М.:Норма, 2000
7. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран, М.: Белые альвы, 2000
8. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран, М.: БЕК, 2000

# Нормативные акты

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 года
2. Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000
3. ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 14 мая 1997 года
4. Положение об Аппарате Правительства, утв. Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 года.

#