§ 1. Место правительства в системе государственных органов

Правительство представляет собой коллегиальный орган исполнительной власти.

Для определения места правительства в системе государственных органов необходимо проанализировать его отношения с парламентом, главой государства, органом конституционного контроля (такой орган существует не во всех 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 которой 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 партий, 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 номинальный характер. В еще меньшей степени он может воздействовать на его практическую деятельность. Только при экстраординарных обстоятельствах глава государства может оказать влияние на формирование правительства или его политику.

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

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 контроля создается без участия правительства (ФРГ, Италия), имеются достаточные возможности для воздействия на него высшего исполнительного органа государственной власти.

Объем компетенции органа конституционного контроля и степень обязательной силы его решений также оказывают определенное влияние на его отношения с правительством. Практика показывает, что в тех странах, где орган конституционного контроля 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, т.к. 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 общин регулируется постоянными правилами парламентской Лейбористской партии, которые являются органическим дополнением общепартийного устава. В английской специальной литературе сложившаяся ситуация характеризуется следующим образом: "Жесткость (партийной дисциплины. - Ред.), конечно, означает возрастающий контроль кабинета над Палатой общин... Время независимых депутатов прошло" <1>.

<1> Laski H. Parliamentary Government in England. London, 1950. P. 221.

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 орган исполнительной 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.

В развивающихся странах правительство повсеместно занимает центральное положение в системе высших органов государственной власти. Особенно важную роль оно играет в тех странах, которые в качестве формы правления приняли президентскую республику. Глава правительства в этих странах (президент) не только осуществляет полномочия главы государства, но и является, как правило, лидером единственной партии, которая представляет собой фактически интегральную часть государственного аппарата.

§ 2. Порядок формирования и структура правительства

В современных странах в зависимости от формы правления правительства формируются двумя основными способами, специфические черты которых определяются степенью участия парламентов в этом процессе.

Внепарламентский способ формирования правительства применяется в президентских республиках. Уполномочие на формирование правительства в этих странах юридически имеет своим источником не парламент, а избирательный корпус, т.к. правительство формируется президентом, избираемым посредством непарламентских выборов. Роль парламентов даже юридически невелика.

В США назначение глав исполнительных департаментов осуществляется Президентом по совету и с согласия Сената, но фактически представляет собой его личную прерогативу. Сенат, который в соответствии с Конституцией одобряет назначения Президента на высшие государственные должности большинством в две трети голосов, редко отказывает ему в своей санкции. В Новейшей истории США имели место отдельные случаи, когда некоторые предложения Президента, касающиеся замещения высших государственных постов, встречали возражение в Сенате, но это обычно объяснялось чисто партийными противоречиями или даже личными отношениями. За время своего восьмилетнего пребывания в должности (1981 - 1989) Президент Р. Рейган неоднократно реорганизовывал и перетряхивал свой Кабинет и всегда получал совет и согласие Сената. Он столкнулся с сопротивлением верхней палаты лишь при заполнении вакансий в Верховном суде.

Внепарламентский способ формирования правительства применяется и в странах, имеющих смешанную форму правления, наиболее типичным примером которых является V Республика Франции. Хотя Конституция 1958 г. и говорит об ответственности

Правительства перед Парламентом (ст. 20), правительство формируется внепарламентским путем и не из членов Парламента. В статье 8 Конституции сказано: "Президент Республики назначает Премьер-министра. Он прекращает исполнение функций Премьер-министра по представлении им заявления об отставке Правительства. По представлению Премьер-министра Президент назначает других членов Правительства и прекращает исполнение их функций". Таким образом, Президент лично определяет кандидатуру премьер-министра, однако в соответствии со сложившейся практикой он должен учитывать расстановку политических сил в Национальном собрании. Во Франции отказались от обязательной парламентской инвеституры, существовавшей в IV Республике. В соответствии с действующей доктриной Правительство самостоятельно решает, нужно ли ознакомить депутатов с общеполитическим заявлением или программой сформированного Правительства, а в случае представления заявления или программы - следует ли поставить перед Национальным собранием вопрос об одобрении данного документа. Так, общеполитическое заявление Правительства Л. Жоспена, сформированного 4 июня 1997 г., было одобрено Национальным собранием 17 июня (297 депутатов высказались за данный документ, 252 - против).

Парламентский способ формирования правительства применяется в странах с парламентарными формами правления. Полномочие на формирование правительства в этих странах получает та партия или партийная коалиция, которая победила на выборах и получила большинство мест в парламенте (точнее, в нижней палате). В конституциях многих стран это положение либо отсутствует, либо изложено в крайне расплывчатой форме. Например, ч. 2 ст. 92 итальянской Конституции содержит положение, согласно которому "Президент Республики назначает Председателя Совета министров и, по его предложению, министров". Буквальное толкование этой нормы может создать совершенно неправильное представление о том, что выбор Председателя Совета министров и определение состава Правительства осуществляются Президентом и назначенным им главой Правительства помимо Парламента. На практике подбор кандидатур министров и председателя Совета министров осуществляют политические партии, победившие на выборах. В отличие от других стран с парламентарной формой правления, в Италии обе палаты парламента должны одобрить не только кандидатуру председателя Совета министров, но и весь состав Правительства (ч. 1 ст. 94 Конституции).

В Великобритании глава государства имеет право назначения премьер-министра, но это право сугубо номинально и не может быть истолковано как дискреционное полномочие Короны, выбор которой всегда детерминирован партийным составом Палаты общин. Корона лишена возможности выбора даже в пределах узкого круга партийных лидеров, т.к. нежелательное партийному руководству лицо никогда не сможет сформировать Правительство. Только раскол в руководстве партии может предоставить Короне ограниченную возможность выбора Премьер-министра, но такие случаи крайне редки.

В ФРГ кандидатура главы Правительства - Федерального канцлера - предлагается бундестагу Президентом, который решает этот вопрос только после консультации с лидерами крупнейших партийных фракций. Роль Президента в подборе кандидатуры совершенно пассивна. Предложенная кандидатура канцлера избирается без обсуждения бундестагом, после чего он назначается на должность Президентом. Если в течение двух туров кандидатура Федерального канцлера не соберет абсолютного большинства голосов членов бундестага, то Президент может назначить на эту должность кандидата, получившего относительное большинство голосов, или распустить парламент.

Процедура назначения премьер-министра в Индии представляет собой республиканский вариант английской системы. Согласно Конституции (ст. 75) глава Правительства назначается Президентом, но в силу действующего конституционного соглашения Президент может назначить на эту должность только лидера партии, располагающей большинством мест в Народной палате.

Новая тенденция в странах с парламентарной формой правления - прямые выборы премьер-министра. С 1992 по 2000 г. такая практика существовала в Израиле, где избиратели одновременно выбирали членов парламента и Премьер-министра. Получив поддержку избирателей, премьер-министр сам, без всякого участия Президента страны, назначал министров, однако Кнессет должен был одобрить эти предложения. Выражение вотума недоверия автоматически влекло досрочное прекращение полномочий парламента и новые выборы в Кнессет. В настоящее время аналогичную реформу предлагает новый Премьер-министр Японии, избранный в апреле 2001 г.

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 10. В состав Кабинета, приступившего к исполнению обязанностей 20 января 1997 г., входили 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.

Американский Кабинет является чисто совещательным органом, т.к. 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 Президент часто создает 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 жалованья министра 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" <2>.

<2> Уэйд и Филлипс. Конституционное право. М., 1950. С. 182.

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 годов 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, т.к. 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" <3>. Число членов Кабинета не является стабильным. В период между Первой и Второй мировыми войнами в его состав входило от 6 до 10 членов, в настоящее время численность Кабинета - 23 человека. В последние годы премьер-министры проводят и заседания так называемого внутреннего кабинета - неформальные встречи без протокола с наиболее близкими членами Кабинета, с которыми глава Правительства проводит регулярные консультации.

<3> Punnet R.M. British Government and Politics. Chicago, 1988. P. 221.

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 строительства и снабжения, образования и научных исследований, финансов, труда, планирования и энергетики, торговли и промышленности, железных дорог. За пределами Кабинета остаются значительное число министров и других высших должностных лиц, входящих в состав Совета министров.

Континентальная и англосаксонская система 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 6 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 функций 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.

Глава правительства (премьер-министр, канцлер, председатель совета министров, а в президентских республиках - президент) 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 публичные высказывания министра не могут расходиться с официальной политикой 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.

В президентских республиках глава правительства - президент - располагает не меньшими, а порою и большими полномочиями, чем парламентарный премьер-министр.

§ 3. Компетенция правительства и его функции

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.

По общему правилу в унитарных государствах предметная компетенция правительства не определяется, т.к. законодатель исходит из предположения о том, что границы между исполнительной, законодательной и судебной властями совершенно очевидны. Более того, многие конституции все исполнительные полномочия вручают главе государства, хотя фактически они всегда осуществляются правительством. Некоторые конституции наделяют правительство чисто совещательными функциями, конструируя его как некий консультативный орган при главе государства. Так, Конституция Дании 1953 г. устанавливает: "Король обладает в пределах, установленных настоящей Конституцией, верховной властью по всем вопросам Королевства и осуществляет такую верховную власть через министров". Норвежская Конституция тоже предоставляет исполнительную власть королю (§ 3), а о Правительстве - Государственном совете - говорит очень мало, сводя в конечном счете его роль к подаче советов суверену.

В ряде конституций кратко определяется компетенция правительства. Так, статья 20 Конституции V Французской Республики гласит: "Правительство определяет и проводит политику нации. В его распоряжении находятся администрация и Вооруженные силы". Однако в современной Франции реальная государственная власть может быть сосредоточена в руках Президента, если глава государства и премьер-министр принадлежат к партии (или коалиции) парламентского большинства.

В некоторых странах (например, в Панаме) конституции содержат статьи,

устанавливающие предметную компетенцию правительства, но приводимые ими перечни носят сугубо формальный характер.

В государствах с федеративной формой государственного устройства полномочия правительства также, за редким исключением (Швейцария), не определяются. Конституции этих стран ограничиваются разграничением компетенции между союзом и субъектами федерации.

Фактическое положение правительства в зарубежных странах не может быть абсолютно точно определено, поскольку границы осуществления властных функций органом, являющимся главным инструментом осуществления власти, весьма подвижны и изменчивы.

В унитарных странах объем полномочий правительства устанавливается в процессе осуществления властных функций всеми высшими органами государственной власти. В федеративных государствах при демократическом режиме объем полномочий правительства зависит не только от фактического разграничения функциональной и предметной компетенции высших органов государственной власти, но и от распределения компетенции между союзом и субъектами федерации. Правительство федеративного государства в сфере осуществления внешних функций обладает такими же полномочиями, как и правительство унитарного государства; в сфере же осуществления внутренних функций объем полномочий федеративного правительства уже, чем унитарного.

В системе высших органов власти правительство - наиболее активный и динамичный элемент, в наименьшей степени подверженный правовой регламентации. Оно стоит над всеми другими высшими органами государства. Не будучи подвержено контролю со стороны, правительство имеет возможность само определять объем своих полномочий.

Рассмотрим важнейшие функции правительства.

Управление государственным аппаратом - одна 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, будучи 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 - аксиома 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 в. 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" <4>.

<4> Лоу С. Государственный строй Англии. М., 1910. С. 120 - 121.

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 - фактически единственный субъект 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 и 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 основных 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 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 вправе делегировать свое право на издание нормативных актов главам подчиненных им учреждений и ведомств, а те, в свою очередь, могут передавать это право нижестоящим ведомствам, в результате чего возникает многоступенчатая субделегация. К субъектам делегированного законодательства принадлежат и органы местного управления.

Акты делегированного законодательства в Великобритании по своей численности 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, 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 - чисто правительственное полномочие, 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, т.к. 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 входит прежде всего 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 контингенты 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. Поводом для введения чрезвычайного положения являются войны, забастовки, внутренние беспорядки и т.д. Приведем 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 г.; В. Вильсон в годы Первой мировой войны; Г. Гувер и Ф. Рузвельт во время Великой депрессии 30-х годов; Ф. Рузвельт в годы 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 угрожают война, внешняя агрессия или внутренние беспорядки; если он 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 и др.) действует специальное законодательство о чрезвычайном положении.

Правительства развивающихся стран, возглавляемые в зависимости от формы правления либо президентами, либо премьер-министрами, обладают обширными полномочиями во всех сферах осуществления государственной власти. Власть правительства особенно значительна в тех странах, где существуют однопартийные системы, аппарат которых, как было указано, непосредственно смыкается с государственным аппаратом или даже стоит над ним.

Управление национальным государственным аппаратом является важнейшей функцией правительств развивающихся стран. Под непосредственным руководством правительства действуют многочисленные центральные исполнительные органы, управляющие отдельными отраслями промышленности, сельским хозяйством, образованием, здравоохранением и различными социальными службами. Правительство

в развивающихся странах осуществляет руководство местной администрацией.

Полномочие правительства по исполнению законов, принимаемых парламентом, организационно не обособлено, т.к. правительство зачастую является автором и инициатором всех законов. Разделения труда законодательного и исполнительного во многих развивающихся государствах (это прежде всего относится к странам Тропической Африки) практически не существует. Нормоустанавливающая деятельность правительства в этих странах весьма значительна.

Правительства развивающихся стран сосредоточивают в своих руках полномочия по осуществлению бюджета. Долгосрочное перспективное планирование осуществляется специальными органами, и затем, как правило, соответствующие проекты утверждаются представительными учреждениями.

Осуществление всех внешнеполитических функций в развивающихся странах полностью сосредоточено в руках правительства и подчиненного ему аппарата.

Контрольные вопросы к главе 11

1. Место правительства в системе государственных органов.
2. Основные способы формирования правительства.
3. Внутренняя структура правительства.
4. Что представляет собой Кабинет Великобритании?
5. Структура исполнительного аппарата при Президенте США.
6. Компетенция правительства и его функции.
7. Нормоустанавливающая деятельность правительства.
8. Правительства развивающихся стран.