

Известные уже нам авторы Б.А. Страшун, В.Е. Чиркин и А.А. Мишин при определении понятия правительства близко сходятся во мнении о том, что *правительство* - это коллегиальный исполнительный орган власти, обладающий общей компетенцией, осуществляющий руководство государственным управлением. Правда, такое определение скорее относится к парламентским республикам и не совсем приемлемо для президентских республик и дуалистических монархий, администрация с общей компетенцией возглавляется не коллегиальным органом, а единолично президентом или монархом. Поэтому вряд ли можем говорить о наличии правительства, например, в США, где каждый министр подчинен только президенту. Здесь кабинет, объединяющий министров, не является коллегиальным органом и решений не принимает, а только обсуждает их. И только президент принимает решения от имени центральной исполнительной власти общей компетенции. Поэтому в этом случае о президенте правильнее говорить как о главе государства и главе исполнительной власти (администрации), а не главе правительства. Однако и при такой форме правления конституции предусматривают правительство как коллегиальный орган со своей компетенцией, например, в Колумбии.

В разных странах правительство носит различные конституционные наименования: Совет министров - в Индии, Совет министров (Правительство) - во Франции, на Кубе, Кабинет - в Японии, Правительство - в Чехии, Колумбии, Государственный совет - в Китае, Федеральный совет - в Швейцарии, Федеральное правительство - в Германии, Административный совет - в КНДР и др. Одновременно внутри правительства могут создаваться более узкие органы общеполитического характера - Кабинет в Великобритании, Постоянное бюро в Китае, Президиум в Италии и др., а также разного рода межведомственные структуры - комитеты в Великобритании, делегированные комиссии в Испании и т.п.

Во Франции, когда правительство заседает под руководством Президента, оно называется Советом министров, а когда председательствует Премьер-министр - Советом кабинета. В последнем случае основополагающие правительственные документы приниматься не могут, а лишь обсуждаются.

Правительство по своему политическому составу бывает однопартийным, коалиционным и беспартийным.

В демократическом государстве однопартийное правительство бывает при парламентской или смешанной форме правления в том случае, когда одна из политических партий получила в результате выборов абсолютное большинство мест в парламенте или его нижней палате. Так обычно бывает в Великобритании.

В президентских республиках, где имеется правительство, президент формирует его обычно из представителей своей партии, хотя иногда и включает в него, в политических целях, отдельных выходцев и из других партий.

При парламентской или смешанной форме правления формируется обычно коалиционное правительство в том случае, когда в итоге выборов ни одной из партий не удалось набрать в парламенте такого большинства, которое бы позволило сформировать однопартийное правительство.

Одним словом, коалиционное правительство - это результат соглашения между партиями об общей правительственной программе. Обычно коалиционные правительства создаются в Италии и Германии.

В случае войны или других кризисных ситуаций возможно объединение всех парламентских партий в рамках правительства, создание правительства национального единства, что знаменует объединение усилий всего общества на преодоление общей опасности.

Вместе с тем возможно создание и правительства меньшинства, опирающегося на выборочную поддержку неправительственных партий. Зачастую такое правительство формируется в Скандинавских странах. Такому правительству трудно принимать радикальные решения, и оно, как правило, ограничивается решениями текущих вопросов.

Наконец, беспартийное правительство образуется в случае, если в парламенте прошедшим партиям не удалось договориться о создании коалиционного, а парламент (нижнюю палату) распустить нежелательно. Такое правительство называют обычно

служебным чиновничьим или деловым. Продолжительность действия такого правительства, как правило, невелика. Оно ведет текущие дела до тех пор, пока не удастся сформировать правительство на партийной основе. Служебное правительство создается иногда и для того, чтобы вывести страну из кризисного состояния.

Образованное в соответствии с конституцией правительство во всех перечисленных формах правления считается постоянным. А вот правительства, образованные при смене режима еще и сопровождающегося изменением режима, считаются обычно временными.

Компетенция правительства в большинстве конституций зарубежных стран очерчивается самым общим образом. Поэтому можно считать, что компетенция правительства, проводящего текущее управление страной, охватывает многие вопросы государственной жизни, если они не отнесены к ведению других государственных органов. Характерным для всех зарубежных стран является значительный разрыв между юридическим и фактическим статусом правительства.

В унитарных государствах по общему правилу предметная компетенция правительства не определяется, поскольку законодатель исходит из предположения о том, что границы между исполнительной, законодательной и судебной властями совершенно очевидны. Одновременно, многие зарубежные конституции все исполнительные полномочия вручают главе государства, хотя на самом деле они практически осуществляются правительством. Отдельные конституции наделяют правительство чисто совещательными функциями, присущими органу при главе государства. Например, Конституция Дании 1953 года провозглашает: «Король облечен верховной властью в отношении всех дел Государства с ограничениями, определенными настоящей Конституцией; эту власть он осуществляет через министров».

Полномочия правительства в государствах с федеративной формой государственного устройства также не определяются, разве что редким исключением (Швейцария). Как правило, конституции этих стран ограничиваются разграничением компетенции между союзом и субъектами федерации.

В сфере осуществления внешних функций правительство федеративного государства обладает такими же полномочиями, как и правительство унитарного государства. Что касается осуществления внутренних функций, то здесь объем полномочий

федеративного правительства значительно уже унитарного.

Правительство в системе высших органов власти зарубежного государства является наиболее активным и динамичным элементом, осуществляющим свои важнейшие функции.

Одной из основных функций правительства является управление государственным аппаратом. Правительство играет решающую роль в деле комплектования всего государственного аппарата и руководит его деятельностью через министерства, департаменты, штабы и другие ведомства.

Важнейшая функция правительства - исполнение законов по букве конституции. Одновременно правительства в зарубежных странах активно занимаются нормоустанавливающей деятельностью и нередко вторгаются в сферу исключительной компетенции парламента. Так, в самостоятельную функцию правительства превратился контроль над законодательной деятельностью парламента. Такой контроль осуществляется по двум главным направлениям.

Во-первых, правительство является главным источником законодательной инициативы. В парламентских странах правительство является практически единственным субъектом законодательной инициативы. Что же касается президентских республик, то там его роль в этом вопросе значительно скромнее.

Во-вторых, правительство оказывает решающее воздействие на законодательный процесс.

В президентских и парламентских республиках этот контроль осуществляется по-разному. Так, в президентских республиках правительство для этого использует право вето и непосредственные контакты с парламентариями. В парламентских странах активнее в этих целях используются партийные организации, с помощью которых правительство контролирует законодательный процесс.

Одним из основных направлений работы правительства является его нормоустанавливающая деятельность.

Причем нормоустанавливающая деятельность правительства проявляется в трех его основных направлениях:

1. Правительство издает нормативно-правовые акты на основе и во исполнение парламентских законов. Эти правительственные акты носят подзаконный характер.

2. Нормативные акты издаются правительством по указанию парламента. Такое полномочие на издание нормативных актов может быть прямо выражено в парламентском законе или же оно подразумевается, если закон сформулирован неопределенно. Такие законы во Франции называются «рамочными законами», а в англосаксонских странах - «скелетным законодательством». Таким образом, правительство получает полномочие на издание нормативных актов по предметам правового регулирования, относящихся к исключительной компетенции парламента. В данном случае парламент либо прямо, либо косвенно делегирует правительству свои полномочия.

3. Издание правительством нормативных актов, содержащих в себе общие правила поведения по вопросам, входящим в исключительную компетенцию парламента, без всяких уполномочий со стороны последнего. В этих случаях парламенту предоставляется право молчаливо согласиться с вторжением правительства в его сферу полномочий.

Очевидно, что второй и третий виды нормоустанавливающей деятельности правительства - делегированное законодательство, которое весьма распространено в странах Запада.

По своему числу акты делегированного законодательства в Великобритании намного превосходят парламентские законы. Делегированное законодательство в США осуществляется как президентом, так и главами исполнительных департаментов. Издаваемые в этом порядке указы, приказы, военные приказы, прокламации,

директивы, регламенты и т.д. обладают такой же юридической силой, как и акты конгресса. Причем пределы делегированного законодательства вовсе не установлены.

Правительственным полномочием является составление и исполнение бюджета, поскольку роль парламента в этом процессе номинальна.

Первоначально различными административными ведомствами составляется доходная и расходная части бюджета, а окончательный проект представляется на утверждение правительства министерством финансов.

Парламент же чисто формально утверждает бюджет, составленный правительством, и возвращает его последнему для исполнения.

В современных зарубежных странах осуществление внешней политики входит в компетенцию правительства.

В парламентских странах правительство, как правило, 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.

Таким образом, полномочия правительства очень велики и их осуществление в обычных условиях мало подвержено законодательной регламентации. В условиях же чрезвычайного положения, вводимого приказом или прокламацией главы государства, эти полномочия становятся более жесткими и определенными. Так, во многих странах, например, в Великобритании, США и ФРГ действует специальное законодательство о чрезвычайном положении.

В современных зарубежных странах в зависимости от формы правления и степени участия парламента в формировании правительства можно выделить две основные

модели его образования: парламентарную и внепарламентарную.

Парламентская модель формирования правительства применяется в странах с парламентскими формами правления. В этих странах право на формирование правительства получает та партия или партийная коалиция, которая победила на выборах и получила большинство мест в парламенте (при двухпалатном парламенте - в нижней палате).

В конституциях многих зарубежных стран это положение сформулировано неточно. Так, ст. 92 Конституции Италии содержит положение, согласно которому «Президент Республики назначает председателя совета министров и по его предложению, министров». Буквальное толкование этой нормы может привести к ложному представлению о том, что совет министров здесь формируется помимо воли парламента президентом. На самом же деле итальянская модель хотя и выводит формирование предварительного состава за стены парламента, за последним остается важнейшее право - вынесение вотума доверия.

Глава государства Великобритании имеет право назначения премьер-министра, но это право сугубо номинально, так как фактически премьером становится руководитель, победившей на выборах партии в палату общин.

В Индии процедура назначения премьер-министра представляет собой республиканский вариант английской системы. Согласно ст. 75 Конституции Индии, 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.

Современная структура правительств очень разнообразна, но вырисовываются лишь две сложившиеся системы - континентальная и англосаксонская.

В основе такой систематизации лежит принцип определения состава правительства и способ создания вспомогательных учреждений, обслуживающих это правительство.

Континентальная система характеризуется тем, что в состав правительства входят все руководители центральных ведомств с обще-национальной территориальной юрисдикцией. Единый коллеги-альный орган составляют министры, главы департаментов, государ-ственные секретари, возглавляемые премьер-министром. Например, в Италии не существует законов, ограничивающих численный со-став правительства. И только ст. 95 Конституции предписывает соз-дание президиума совета министров, который является внутрипра-вительственным органом. В его состав входят: председатель совета министров, вице-председатели, министры без портфеля и государ-ственные вице-секретари при председателе совета министров.

В современной Франции правительством - Советом министров или Советом кабинета - является коллегия, состоящая из министров, государственных секретарей и глав департаментов, называемых еще «младшими министрами», возглавляемая президентом. Согласно ст. 21 Конституции Франции, премьер-министр может председа-тельствовать на заседаниях Совета министров вместо президента лишь в исключительных случаях с определенной повесткой дня и только по поручению президента.

Возглавляемая не президентом, а премьер-министром та же кол-легия представляет собой Совет кабинета, который в основном гото-вит для Совета министров решения, т.е. является рабочим его орга-ном.

По внутренней структуре кабинет США относится также к кон-тинентальной системе. В состав кабинета входят, как правило, главы следующих департаментов: государственный секретарь, министр обороны, генеральный атторней (министр юстиции), министр фи-нансов, министр труда, министр сельского хозяйства, министр внут-ренних дел, министр образования, министр торговли, министр здравоохранения и социального обеспечения, министр энергетики, министр жилищного строительства и городского развития, министр транспорта.

Членами кабинета также являются президент и вице-президент.

Все решения в пределах полномочий исполнительной власти принимаются единолично президентом, а кабинет здесь является лишь совещательным органом. Значение кабинета в последнее время резко снизилось в связи с ростом влияния канцелярии Белого дома и исполнительного аппарата при президенте.

Англосаксонская система своим происхождением обязана государственной практике Великобритании, откуда она затем распространилась в такие страны, как Канада, Австрия, Индия и др. Эта система правительственной структуры отличается двумя значительными особенностями.

Во-первых, во всех странах, придерживающихся этой системы, кабинет существует на основе конституционного соглашения. Так, английские юристы Уэйд и Филипс пишут: «Несмотря на то, что существование кабинета признано одним из положений Закона о министрах короны 1937 года, предусматривающим выплату жалования министрам - членам кабинета, кабинет является таким органом правления, в основе существования которого лежит конституционный обычай».

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

Внепарламентская модель формирования правительства применяется в президентских республиках. Право на формирование правительства в этих странах принадлежит президенту, а не парламенту, роль которого даже в юридическом смысле очень невелика.

Как на внепарламентское формирование правительства можно сослаться на ст. 189 п. 1 Конституции Колумбии, согласно которой Президент республики, как глава государства, глава Правительства и верховная административная власть, свободно назначает и смещает министров Кабинета и директоров административных

департаментов.

Внепарламентский способ формирования правительства применяется и в странах, имеющих смешанную форму правления, наиболее характерным примером которых является V Республика Франции. Так, в ст. 8 Конституции Франции сказано: «Президент Республики назначает премьер-министра. Он прекращает исполнение обязанностей премьер-министра после вручения им заявления об отставке правительства. По предложению премьер-министра он назначает других членов правительства и прекращает исполнение ими их служебных обязанностей».

Таким образом, порядок формирования правительства в V Республике происходит по внепарламентской модели.

В США назначение глав исполнительных департаментов осуществляется президентом, но «с согласия и по совету» сената, который в соответствии с конституцией одобряет назначения президента на высшие государственные должности большинством в 2/3 голосов.

Институт главы правительства может рассматриваться только при парламентских и смешанных формах правления, так как в президентских республиках функции главы правительства выполняет сам президент.

Различными бывают названия главы правительства, однако в большинстве государств он именуется премьер-министром, то есть первым министром (фр. *premier* - первый).

Как разновидность подобного именованья главы правительства мы встречаем в Китае и Северной Корее, где он называется просто премьером соответственно Государственного или Административного совета.

Вместе с тем встречаются и другие названия главы правительства. Так, в Италии это председатель совета министров, в Испании и Чехии - председатель правительства, в Болгарии - министр-председатель, в германских землях - министр-президент и тут же

федеральный канцлер Германии.

Глава правительства изначально считался первым среди равных, а отсюда и название - первый министр. Но шло время и его статус постепенно рос, и вот теперь практически повсеместно, где существует данный институт, он выступает как олицетворение всего правительства. В настоящее время глава правительства подбирает всех его членов, и они остаются в должности, пока это ему угодно. Такое положение сохраняется и в тех случаях, когда правительство опирается на партийную коалицию и когда партии - участницы предлагают главе правительства министров. На эту ситуацию мало влияют конституционные положения, требующие, чтобы правительство принимало решения коллегиально: ведь каждый из членов этой коллегии в той или иной мере зависит от главы правительства.

Формально все члены правительства, как правило, назначаются и смещаются главой государства. Однако последний при этом обязан действовать в соответствии с предложениями главы правительства.

Постепенно особый статус главы правительства стал закрепляться в некоторых конституциях. Так, в Швеции, где глава Правительства избирается Риксдагом, он сам назначает министров и представляет их Риксдагу, сам же и смещает их (ч. 1 § 4, § 6 гл. 6 «Формы правления»).

В случае отставки или смерти главы правительства тальман, согласно § 7 гл. 6 Конституции, должен освободить от должности остальных министров. В соответствии с § 8 Конституции глава Правительства на период своего временного отсутствия может назначить одного из министров своим заместителем.

Главы правительств нередко образуют своеобразное постоянное совещание приближенных министров, возглавляющих наиболее влиятельные ведомства. Так, в Великобритании оно получило наименование внутреннего кабинета, чем-то напоминающего «кухонный кабинет» при Президенте США. В той же Великобритании растет значение личного секретариата премьер-министра. Во Франции при премьер-министре действует гражданский и военный кабинеты, а входящий в состав гражданского кабинета генеральный секретариат премьер-министра координирует деятельность ведомств, готовит правительственные документы и контролирует их прохождение и исполнение.

Особую роль при главе правительства играют министры без портфеля - лица, которые не руководят какими-либо ведомствами, но на заседаниях правительства имеют право решающего голоса. Иногда они выполняют отдельные поручения премьер-министра, координируют работу группы министерств.

Таким образом, премьер-министры играют особую роль в подборе кандидатур в состав правительства и координации его деятельности.

Ответственность правительства многоаспектна. Она зависит прежде всего от того, совершены ли членами правительства правонарушения при исполнении служебных обязанностей или в качестве частных лиц. В последнем случае в ряде стран они отвечают наравне с другими гражданами, а в некоторых странах предусмотрен министерский иммунитет: министр предается суду по постановлению парламента, и судит его особый суд.

При исполнении служебных обязанностей ответственность возможна за нарушение закона, уголовные преступления, например, такие, как государственная измена и иные, за нарушение служебных обязанностей. В этих случаях ответственность может быть политической, уголовной, гражданской и дисциплинарной.

Политическая ответственность перед парламентом имеет место только при парламентских и смешанных формах правления, политическая ответственность перед главой государства - при некоторых смешанных и президентских формах правления, а ответственность за правонарушения - при любых.

Ответственность перед парламентом выражается в вынесении им вотума недоверия правительству или отдельному министру, в отказе в доверии правительству и как следствие - в увольнении правительства или министра в отставку. Кстати, вопрос о доверии правительству ставится по инициативе самого правительства.

Политическая ответственность перед главой государства выражается обычно в виде смещения правительства или министра.

Политическая ответственность правительства имеет одну характерную черту: она возможна не только за правонарушения, но и без таковых, что чаще всего и бывает. Вот почему она и называется политической. Правительству и министрам парламент выражает недоверие за недостатки и упущения в работе, считая политическую линию правительства или министра неверной. Такое происходит иногда в связи с грубым нарушением этических норм. Эти же основания лежат в основе применения политической ответственности президентом или премьер-министром.

Что же касается ответственности за правонарушения, то в тех странах, где за членами правительства признается иммунитет от судебного преследования, лишение этого иммунитета производится парламентом, после чего возможна обычная установленная законом ответственность.

Торжество демократии и законности во многих странах мира нередко приводит министров и даже премьер-министров на скамью подсудимых. Так, несколько членов правительства в Италии, Японии (включая премьер-министров), вице-президент США, президент Бразилии, бывшие президенты Южной Кореи и Чили, отдельные министры других государств были осуждены за взяточничество или за неуплату налогов.

Гражданская ответственность в настоящее время часто выражается в исках по отношению к правительству и отдельным министрам за причиненный ущерб юридическим и физическим лицам в случае нарушения законов при исполнении служебных обязанностей.

Дисциплинарная ответственность всегда индивидуальна и выражается во взысканиях, налагаемых на министров премьер-министром или президентом за служебные нарушения.

Такое обилие форм ответственности правительства и его отдельных министров, включая и премьер-министров, стало возможным в условиях торжества законности и демократии в большинстве стран мира.

Контрольные вопросы

1. Что такое правительство? Что имеется в виду под данным термином применительно к США и другим президентским республикам?
2. Что такое кабинет? Какие значения этого термина и его разновидности вам известны?
3. Что делает и за что отвечает правительство?
4. Чем обусловлен различный порядок формирования правительства в разных странах?
5. Каковы взаимоотношения правительства с законодательной и судебной властями?
6. Как соотносится ответственность правительства с ответственностью главы государства, какие здесь различия и какое сходство?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие и классификация правительств.
2. Порядок формирования правительства.
3. Полномочия правительства.

Задание для самостоятельной работы

На основе текстов конституций 2-3 зарубежных стран сформулируйте основные направления деятельности правительства и покажите его взаимоотношения с парламентом и главой государства.