

ТЕМА 9. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ГЛАВА ГОСУДАРСТВА И ПРАВИТЕЛЬСТВО.

1 часть. Глава государства:

1. Институт главы государства;
2. Способы замещения должности главы государства. Правовой статус главы государства;
3. Полномочия и функции главы государства;
4. Гарантии статуса главы государства;
5. Основания прекращения полномочий главы государства.

2 часть. Правительство:

Правительство: понятие и место в системе власти

1. Особенности осуществления исполнительной власти и место в ней главы государства;
2. Осуществление исполнительной власти правительства
Компетенция правительства;
3. Формирование правительства и его состав; *правительственный кадр*
формир-5 правительства
министр-5 правительства
министр-5 правительства
4. Ответственность правительства и его членов. Основания прекращения их полномочий.

Конспект
с. 7

1 вопрос. Институт главы государства.

Практически во всех странах мира существует институт главы государства, ~~который обладает большими полномочиями и властью~~, ~~важнейшими из которых являются политическая и судебная~~. В монархиях это монарх, получающий власть по наследству и осуществляющий свои функции пожизненно. В республиках это президент, избираемый из числа граждан на определенный срок (иногда глава республики может называться по-другому).

В каждой стране мира положение главы государства своеобразно. В зависимости от места в системе разделения властей глава государства может быть:

- 1) главой исполнительной власти;
- 2) не возглавляя ни одну из ветвей власти, иметь особый, обособленный ~~функции, но~~ статус - быть арбитром, посредником между ветвями власти;
- 3) одновременно быть главой законодательной, исполнительной, судебной, а часто и духовной (религиозной) власти (последнее встречается очень редко в современном мире, главным образом в абсолютных монархиях Персидского залива); ~~и~~ символом власти и государства, не имеющим реальных полномочий.

Глава государства - это государственный орган (наряду с парламентом, правительством и др.) и должностное лицо одновременно. В зависимости от формы правления существуют две основные разновидности главы государства - монарх и президент.

Глава государства - ~~это~~ ^{как} должностное лицо, выступающее ^{символом} единства нации, а также официальным представителем государства внутри страны и в международных отношениях. В большинстве стран мира главой государства является монарх или президент. Однако в ряде стран функции главы государства выполняет коллегиальный орган, избранный парламентом на определенный срок. Глава государства может принадлежать ко всем трем ветвям власти (Великобритания), ни к одной из них (ФРГ, Италия) или только к исполнительной (США).

2 вопрос. Способы замещения должности главы государства.

Правовой статус главы государства.

Замещение должности главы государства во многом зависит от формы правления. Монарх является невыборным главой государства, получающим свои полномочия по наследству, т.е. по праву рождения. В зависимости от соотношения прав мужчин и женщин на занятие престола различают несколько систем престолонаследия.

~~Монарх может быть:~~

- наследственным;
- выборным.

Большинство Монархов являются наследственными. Имеются пять основных систем наследования престола:

салическая - трон передается строго по мужской линии (существует в Японии, странах Азии, в Бельгии);

традиционная кастильская - трон передается и по мужской, и по женской линии, но женщина наследует только в том случае, если у монарха нет сыновей (то есть младший брат имеет преимущество перед старшей сестрой), - такая система принята в Великобритании и Испании;

современная кастильская - трон наследует первый ребенок монарха сын или дочь «на равных» (недавно установлена в двух скандинавских странах - Швеции и Норвегии);

Габсбургская - женщина наследует ^{только} при полном отсутствии наследников- мужчин в роду (племянник, двоюродные и троюродные братья и племянники имеют преимущество перед дочерью монарха); такая система была установлена Павлом I в России и существовала до 1917 г.; система, при которой монарх сам определяет своего наследника.

шведская, устанавливающая равные шансы для мужчин и женщин, т.е. значение имеют не пол, а степень родства с умершим или отрекшимся монархом и возраст претендентов на престол.

В случаях отсутствия законного наследника вопрос о преемнике монарха нередко решается парламентом. В ряде развивающихся стран монархи избираются на определенный срок правящей семьей (Саудовская Аравия) или наследственными главами субъектов федерации (Малайзия, ОАЭ). *Правитель ставит ех монарха.*

Статус монарха имеет свои особенности. В большинстве стран монарх *издает особыми правами:*

- правом на трон (правом быть монархом);
- правом на титул (как правило, титул может носить только один человек в стране - монарх; титул обычно включает в себя имя монарха, его номер и торжественную приставку к имени (например, Его Величество Король Испании Хуан Карлос I);
- правом на символы царской власти - корону, скипетр, державу, печать и т. д.;
- правом на двор;
- правом на "цивильный лист" (государственное содержание);
- правом на неответственность;
- правом на церемониал (самый сложный и таинственный церемониал - особые процедуры, регламент поведения, - имеется в Японии; в Европе - в Великобритании, самый простой и скромный - в скандинавских странах).

Данные исключительные права, сопутствующие должности монарха,

существуют помимо его полномочий *Способи избрания президента.*

Президент обычно избирается четырьмя способами:

- парламентом;
- коллегией выборщиков;
- особым форумом (широкой избирательной коллегией);
- всенародным голосованием.

Президенты обычно избираются: непосредственно населением: (Франция), коллегией выборщиков (США), парламентом (Чехия) или

коллегией, состоящей из парламентариев и представителей выборных коллегиальных органов регионов и мест (ФРГ, Италия). В парламентских и советских республиках выборы президента проводятся на парламентской основе, а в президентских и суперпрезидентских – без участия парламента. Президенты избираются на срок от 1 (Швейцария) до 7 (Франция, Италия) лет.

Парламентом президент избирается в Чехии, Венгрии, Латвии, Греции, Турции, Израиле и других странах. Этот способ имеет как свои достоинства, так и недостатки. Его достоинства в том, что:

- президент, избранный парламентом, как правило, ответствен перед парламентом и поставлен в жесткие конституционные рамки;
- президента избирают профессионалы (депутаты, сделавшие политику своей профессией), они лучше знают специфику работы президента (о которой некоторые избиратели могут даже не догадываться), лучше понимают требования момента, лично знают человека, которого они избирают, – его деловые и личностные качества, пригодность для исполнения ответственной роли президента;
- президентом избирается профессионал, которого, как правило, знают, а не непрофессионал-демагог, умеющий, главным образом, обманывать народ;
- между парламентом и избранным им президентом, иными государственными органами существует нормальная обратная связь; президент более доступен, меньше шансов, что президент «оторвется» от всех, возвысится, станет высокомерным и недоступным;
- избранный парламентом президент легитимён (парламент избран народом, причем представлены разные партии, разные мнения, а президент получает легитимность от парламента);

- выборы парламентом не приводят к таким колоссальным материальным затратам, как всенародные.

Данный способ имеет и свои недостатки (но они, скорее, обратная сторона достоинств):

- несмотря на свой профессионализм, депутаты – это особый слой людей, имеющий особую организацию психики, специфическую судьбу, привычки: в любом случае (либо сразу, либо постепенно) они морально и материально отрываются от основной массы народа и превращаются в особый «цех», корпорацию и живут своей жизнью и интересами, а народ – своей. Поэтому мнение народа и мнение депутатов, их представления о главе государства могут не совпадать; и того, кого бы выбрал президентом парламент, никогда бы не избрал народ, а того, кого бы избрал народ, никогда бы не захотел видеть президентом парламент;
- сильно меняется качество президента – народу нравятся сильные, харизматические личности, и на всенародных выборах чаще побеждает сильнейший. Парламенту, наоборот, сильные харизматические личности не нравятся, депутаты больше склонны избирать «темных лошадок», людей с ситуативным поведением, которыми легко манипулировать. Поэтому существует риск, что парламент выберет президентом слабейшего;
- депутаты могут при выборе президента руководствоваться не общенародными, а корпоративными, партийными, корыстными интересами;
- может быть избран человек, совсем неизвестный народу (в июне 1999г. парламент Латвии, избирая президента, последовательно отверг кандидатуры А. Горбунова, Р. Паулса). Очень известных популярных в народе, и после многочисленных голосований в конечном итоге избрал президентом никому неизвестную Е.

Фриберге, о существовании которой не знали даже некоторые члены парламента);

- имея маленькие полномочия, фактически будучи «рупором» парламента и часто не имеющий большой силы характера, избранный парламентом президент и не сможет решить исторические задачи, стоящие перед страной.

В некоторых парламентах (например, в Венгрии, Греции) для избрания президента требуется не абсолютное (более 50%) большинство, а квалифицированное (конституционное) – голоса 2/3 депутатов. Поэтому обычно президент избирается не сразу, а в ходе многочисленных попыток (тур), порой превышающих и 20, пока не будет найдена компромиссная, устраивающая всех фигура.

Во многом противоположна система всенародных выборов президента, когда в выборах президента может принять участие каждый гражданин, обладающий правом голоса.

Самый распространенный (применяется в большинстве стран) при всенародных выборах президента является двухтуровая система абсолютного большинства. Это значит, что выборы президента:

- проходят в 2 тура;
- в 1-м туре участвуют много кандидатов, и для избрания необходимо набрать голоса более 50% избирателей, принявших участие в выборах (при явке не менее 50% зарегистрированных избирателей);
- если кто-либо из кандидатов ~~не~~ набирает более 50% голосов в 1-м туре (а так происходит почти всегда, поскольку в 1-м туре кандидатов много), то обычно через 2 недели назначается 2-й тур, в котором участвуют лишь 2 лучших кандидата по результатам 1-го тура;
- победителем во 2-м туре из 2 кандидатов считается тот, кто наберет больше голосов.

Крайне редко при всенародных выборах президента устанавливается более высокий, чем 50-процентный, минимум голосов, необходимый для

избрания. Так, для избрания президентом Казахстана в 1-м туре необходимо набрать более 60% голосов избирателей, участвовавших в выборах, а для избрания президентом Азербайджана – более 2/3 (около 67%) голосов. Однако во 2-м туре достаточно простого большинства.

Следует отметить, что эту слишком высокую «планку» для избрания нынешние президенты этих стран – Г. Алиев в 1998г. и Н. Назарбаев в ~~сам Г. Алиев – это не в 2003г.~~ 1999г. преодолели еще в 1-м туре. В большинстве же других стран для избрания достаточно более 50% – в 1-м туре и простого большинства – во 2-м.

Всенародное избрание президента имеет свои плюсы и минусы. Его плюсы в том, что:

- избранный таким путем президент имеет «всенародный мандат» (хотя «всенародность» в этом случае весьма условна) – в силу этого он чувствует себя уверенно на своем посту, независим в отношениях с парламентом, другими государственными органами;
- всенародно избранный президент имеет больше шансов отстаивать общенародные интересы, а не партийные;
- президент, избранный народом, обычно ближе и понятнее народу, чем президент, избранный парламентом;
- в кризисные моменты развития страны нужна единая сильная воля в проведении государственной политики, в том числе и непопулярных мер, которую может обеспечить всенародно избранный президент;
- обычно на всенародных выборах побеждают яркие харизматические личности, которые лучше олицетворяют страну и эпоху.

В то же время всенародные выборы имеют очень существенные недостатки:

- всенародность избрания – в действительности миф, поскольку в демократическом обществе ее невозможно обеспечить; приведем пример: в выборах принял участие минимально необходимое число избирателей – 50%, а кандидат в президенты был избран

минимальным числом их голосов – 50% + 1 голос, или примерно 25% (четвертью) всех избирателей, а 75% (3/4) голосовали против, либо не за него. Таким образом, президент может быть избран только четвертью избирательного корпуса;

- на практике дело обстоит лучше, но не намного: обычно в выборах (в среднем по всем государствам) стабильно участвует 60 – 70% (около 2/3) всех избирателей, в «всенародно избранный» президент редко набирает более 60% их голосов. Таким образом, почти все «всенародно избранные» президенты фактически избираются только третью избирательного корпуса, в то время как 2/3 избирателей игнорируются;
- избранный народом (в большинстве случаев – это третью) президент может слишком возвыситься над всеми органами, а страна скатиться к авторитарному правлению одной личности;
- «всенародно избранный» президент может позволить себе очень многое – систематически нарушать законы, тайно преследовать классовые интересы, участвовать в махинациях, нарушать нормы морали и при этом быть неподконтрольным обществу;
- всенародные выборы – дорогостоящее мероприятие;
- народ обычно воспринимает лишь внешний облик кандидата президенты, мифы, создаваемые средствами массовой информации и не способен реально оценить кандидата, поскольку не знает истинной специфики данной работы;
- народ может стать жертвой манипуляций и избрать президента демагога-обманщика, а потом долго страдать из-за этого (таких случаев было множество, в частности, в 1934г. немцы избрали президентом А. Гитлера).

Несмотря на недостатки, всенародные выборы президента приняты большинстве государств.

Способ избрания коллегией выборщиков сведен с избранием президента парламентом. Отличие заключается лишь в том, что выборщики избираются народом только с целью избрания президента. После того как коллегия выбрала президента, она распускается.

Данный способ — очень редкий, он применяется в США. Однако поскольку выборщики в США не имеют своего мнения, жестко связаны мнением избирателей и голосуют «спиком», то коллегия выборщиков — это дань традиции и фактически в США имеют место закамуфлированные всенародные выборы.

Выборы специальным форумом заключаются в том, что президента избирают не выборщики, избранные народом, а особый форум (собрание) представителей государственных органов. Как, правило, в нем участвуют депутаты парламента и представители провинций. Такой порядок, например, существует в ФРГ, Индии, Италии:

- в ФРГ созывается специальный орган, именуемый Федеральным Собранием, куда входят депутаты бундестага и такое же количество делегатов, избранных ландтагами земель;
- по тому же принципу — депутаты + равное им количество представителей провинций — создается коллегия по выборам президента Индии;
- в Италии президента избирают все члены парламента (1945 человек) и неравное им число (всего 58) представителей областей.

Помимо указанных способов некоторые президенты приходят к власти путем узурпации либо иными неконституционными способами.
При любой системе выборов кандидату на пост президента всегда предъявляются определенные требования. Обычно это:

- гражданство (в обязательном порядке) страны, президентом которой он избирается (в этом плане существуют жесткие требования: гражданство только по рождению, то есть натурализованный гражданин не может быть президентом — США; гражданство по

рождению самого кандидата, и его родителей – в Мексике; а также «мягкие» – возможность иметь несколько гражданств – Польша, Литва. Например, в 1998 г. президентом Литвы был избран В. Адамкус – одновременно гражданин Литвы и США);

- постоянное проживание в стране в течение определенного срока (5–15 лет);
- возраст, как правило, 35 лет, однако существуют и более высокие ограничения – 40, 45 лет; самый высокий возрастной ценз для кандидата в президенты – в Италии – 50 лет;
- обладание избирательным правом.

В некоторых странах имеются и дополнительные требования:

- принадлежность к коренной национальности (Туркменистан, Абхазия);
- знание государственного языка (Украина);
- наличие высшего образования (Азербайджан);
- верхняя возрастная граница – 65 лет (Казахстан);
- иные требования.

Президенты избираются на определенный срок. Он колеблется от 3 до 7 лет (практически не встречаются сроки короче 3 и длиннее 7 лет). Чаще всего принять 4-летний или 5-летний срок.

Важным завоеванием демократии явилось ограничение права быть президентом больше чем 2 срока. Это сделано для того, чтобы предотвратить возникновение пожизненной личной власти президента.

Одним из первых на это пошли США (XXII поправка к конституции действует с 1951 г.). Вслед за ними данную норму включили в свою конституцию многие другие государства. В некоторых странах, например Мексике, президентом может быть только 1 срок. В некоторых, наоборот, нет ограничений пребывания в должности. Например, во Франции и Италии на 7-летний президентский срок можно избираться одному лицу неограниченное число раз (но на практике это почти не реально).

Г.М.Б.

Модели исполнительной власти.

В большинстве стран мира функции президента (главы государства) исполняются одним человеком. Однако в некоторых странах имеется институт не единоличного, а коллективного главы государства.

В качестве примера можно привести Швейцарию, Иран, Боснию и Герцеговину:

- в Швейцарии функции главы государства исполняет не один человек, а коллегиальный орган – федеральный Совет, состоящий из 7 человек и избираемый парламентом на 4 года; *сменяемый из рук в руки*
- в Иране функции главы государства поделены между двумя руководителями – духовными лидерами, которого пожизненно избирает Совет экспертов (коллегия из примерно 100 высших религиозных исламских авторитетов), и светским президентом, которого избирает народ Ирана на 4 года;
- в Боснии и Герцеговине после 3 лет кровопролитной гражданской войны (1992-1995 гг.) между 3 основными национальными общинами – боснийцами (мусульманами), хорватами и сербами было решено упразднить должность единоличного президента и учредить Президиум Боснии и Герцеговины («коллективного президента»), состоящий из 3 человек: каждая община (сербы, хорваты, мусульмане) из своего состава избирает на 6 лет члена Президиума – 1 хорвата, 1 серба и 1 мусульманина, и они руководят втроем, причем каждые 2 года один из них по очереди становится председателем президиума.

Однако коллективное президентство – крайне редкое исключение из правил. В большинстве стран эти функции исполняются единолично.

3 вопрос. Полномочия главы государства и функции главы государства.

Во всех странах глава государства выполняет представительские функции и обладает определенным набором полномочий.

Во взаимоотношениях с парламентом он нередко назначает парламентские выборы, созывает парламент на сессии, санкционирует и промульгирует законы, может отклонить их, возвращая в парламент для повторного рассмотрения. Так или иначе, глава государства участвует в формировании правительства и судебского корпуса, в решении вопроса об отставке правительства. Он имеет право помилования, предоставления гражданства и дачи согласия на выход из него, предоставления убежища, награждения государственными наградами. В сфере международных отношений глава государства может без специального уполномочия заключать международные договоры, подписывать и принимать верительные и отзывные грамоты. Во многих странах глава государства является верховным главнокомандующим.

Прочие полномочия глав государств во многом зависят от формы правления соответствующей страны. Так, в парламентских странах глава государства может распустить парламент или его нижнюю палату. Обычно роспуск возможен в случаях возникновения политического конфликта парламента и правительства, проявляющегося в выражении недоверия правительству со стороны парламента или в отказе ему в доверии. Конфликт разрешается главой государства, который принимает решение либо об отставке правительства, либо о роспуске парламента (нижней палаты). Этим его важные полномочия исчерпываются. В целом глава государства в парламентских странах является слабой политической фигурой. Выражением такой слабости выступает институт контрасигнатуры, означающий, что ^{шерис} большая часть актов главы государства нуждается в министерской ~~среде~~.

В президентских республиках президент не имеет права распускать парламент, но зато он является не только главой государства, но и главой

высшей исполнительной власти, обладая соответствующими полномочиями по осуществлению текущего управления страной. Он является сильной политической фигурой. Его акты не нуждаются в контрассигнации министрами.

В суперпрезидентской республике полномочия президента еще более обширны, чем в президентской: он единолично назначает министров, объявляет чрезвычайное положение, может в некоторых странах издать акты, имеющие силу закона, без уполномочивания со стороны парламента.

В смешанных республиках полномочия президента неодинаковы в разных странах, но, как правило, он обладает серьезными полномочиями в сфере исполнительной власти и правом роспуска нижней палаты парламента.

Несмотря на различия, выделяются типичные функции, в той или иной мере присущие всем президентам (либо иным главам государств). Это:

- представление государства внутри страны и за рубежом;
- представление парламенту кандидатуры на пост премьера-министра либо непосредственное руководство правительством;
- назначение министров по представлению премьер-министра или самостоятельно;
- освобождение министров и правительства в целом от должности;
- представление парламенту кандидатуры генерального прокурора;
- представление парламенту для назначения или самостоятельно назначение судей высших судов;
- назначение части судей конституционного суда либо и представление парламенту;
- назначение дипломатических представителей за рубежом;
- в ряде стран – назначение руководителей провинций;
- назначение командования вооруженных сил;
- осуществление функций верховного главнокомандующего;
- в некоторых странах – роспуск парламента либо одной из его пал

- награждение классных чинов и высших воинских званий;
- подписание международных договоров;
- осуществление чрезвычайных полномочий;
- право помилования.

В абсолютных и дуалистических монархиях (в основном Азии) монарх имеет реальные полномочия по управлению страной. Обычно такие монархи сами формируют органы исполнительной власти, напрямую руководят ими, а часто – возглавляют и законодательную, и судебную ветви власти и являются главами религии, принятой в стране.

Конституционные монархи Европы и Японии имеют, как правило, формальные полномочия. Например, они осуществляют от своего имени назначения на высшие государственные должности (премьер-министров, министров и др.), но делают это фактически по воле избранного народом парламента. Все указы конституционных монархов подвергаются контрсигнации (совместной подписи) премьер-министром либо другими должностными лицами.

Некоторые конституционные монархи имеют не только формальные, но огромные реальные полномочия. Например, королева Великобритании может наложить абсолютное (непреодолеваемое) вето на любой закон, принятый парламентом, сама назначить премьер-министра, распустить парламент и многое другое. Это так называемые «спящие полномочия», которые есть, но всегда держатся «про запас».

Среди европейских монархов самыми «сильными» являются монархи Великобритании и Испании, «средней силы, но ближе к сильным» - Голландии и Бельгии; самыми «слабыми» - монархи скандинавских стран. Так, король Швеции – исключительно символ нации, практически не имеющий никаких полномочий. Он даже формально не назначает высших должностных лиц государства, послов – это делают парламент (рикстаг) и правительство.

Монархи могут быть не только наследственными, но и выборными. Так, в Польше (Речи Посполитой) в XVII в. король каждый раз при освобождении вакансии избирался сеймом из числа видных поляков и иностранцев. В современном мире монарх (в действительности наследник престола) избирается королевской семьей в Кувейте и Саудовской Аравии.

Монарх также избирается в федеративных монархиях. Так, в Малайзии верховного монарха избирают султаны 9 султанатов, входящих в состав Малайзии, в Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ) 7 эмиров возглавляющих «эмираты» - субъекты федерации на 5 лет избирают даже монарха, а президента ОАЭ (но фактически это эмир федерации).

Имеются также случаи, когда монархом избирается человек, ранее избиравшийся президентом и имеющий исключительные заслуги перед государством. Так, лидер национально-освободительного движения борьбы албанского народа, первый президент независимой Албании (с 1912г.) Ахмед Зогу впоследствии был избран королем Албании Зогу I.

В Ираке регулярно выдвигаются предложения избрать Саадама Хусейна (президента Ирака с 1979г.) королем Ирака, а сам Ирак преобразовать в монархию (какой он был 40 лет назад) абсолютистского типа по примеру соседних Саудовской Аравии, Иордании и других монархий Персидского залива.

Ч. 6. Гарантии статуса главы государства

Это, прежде всего, неприкосновенность, означающая недопустимость привлечения к уголовной ответственности и ограничения личной свободы главы государства остается в должности, неприкосновенность носит абсолютный характер. При этом монарха невозможно сместить с должности законным путем, а президент может быть отрешен от должности в результате применения процедуры импичмента. Кроме того, важной гарантией является содержание или вознаграждение главы государства. Монарх имеет право на содержание. Оно выплачивается по цивильному листу, принимаемому

парламентом ежегодно в форме закона. Президент имеет право на вознаграждение, сумма которого также определяется парламентом.

Монарх обладает исключительным правом на особый титул, государственные регалии (трон, скипетр, корону), на содержание из бюджета государственного личного двора.

5б. Основания прекращения полномочий главы государства

Полномочия монарха могут прекратиться только в результате смерти или отставки.

Полномочия президента прекращаются в обычном порядке с истечением полномочий и вступлением в должность вновь избранного президента. Но возможно и досрочное их прекращение в случаях смерти, отставки, смещения с должности в результате применения процедуры импичмента; неспособности по состоянию здоровья осуществлять президентские полномочия. Импичмент - это особая процедура привлечения к ответственности должностных лиц государства, во многих странах - только президента. Осуществляется парламентом либо с участием парламента. Основанием для применения импичмента является только совершение президентом правонарушения. Круг правонарушений, которые могут выступать основаниями применения импичмента, установлен конституциями и является различным в разных странах. Часто это государственная измена, нарушение конституции, совершение тяжкого преступления. Процедура импичмента либо полностью осуществляется в парламенте (например, в США); либо парламент (палата) выступает лишь как обвиняющая инстанция, а дело по существу решает судебный орган, образуемый парламентом (Франция); либо парламент (палата) опять же выступают обвиняющей инстанцией, а окончательно вопрос решает орган конституционной юстиции (ФРГ). Правовым последствием применения процедуры импичмента является отрешение президента от должности - как правило, без права занимать ее и будущем. При этом в некоторых странах одновременно с импичментом

президент может быть привлечен к уголовной ответственности (Франция), в других – уголовная ответственность возможна после отрешения (США), а в некоторых государствах лицо вообще не может быть привлечено к уголовной ответственности за действия, совершенные в период исполнения президентских полномочий (Чехия).

В случае временного или досрочного прекращения президентом своих полномочий их осуществляет либо вице-президент (если этот пост имеется), либо глава верхней палаты или всего парламента (если парламент однопалатный). Чаще такое замещение является недолгим, т.к. при досрочном прекращении президентских полномочий в большинстве стран в установленный срок назначаются выборы нового президента. Однако в США вице-президент становится президентом на все оставшееся время до истечения срока полномочий избранного, но прекратившего досрочно свои полномочия президента. Во многих странах полномочия лица, осуществляющего функции президента, ограничены: оно не может инициировать изменения конституции, назначать референдум

2 ЧАСТЬ. ПРАВИТЕЛЬСТВО.

1 вопрос. Правительство: понятие и место в системе власти.

Правительство - это коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной деятельностью в стране. Такого органа в некоторых странах не существует. Например, в президентских республиках и дуалистических монархиях все решения в сфере руководства исполнительной властью принимаются главой государства единолично - без голосования министров, которые выполняют при нем лишь совещательные функции. Поэтому о правительстве в таких странах можно говорить лишь условно, имея в виду президента как главу исполнительной власти и ответственных перед ним министров, что и будет иметь место далее.

2 вопрос. Особенности осуществления исполнительной власти и место в ней главы государства.

Существуют два способа осуществления исполнительной власти:

Первая система — глава государства осуществляет исполнительную власть. Она существует в США, ряде стран Центральной и Южной Америки, Азии и Африки.

Ее характеризуют следующие черты:

- президент лично возглавляет правительство;
- должность премьера либо отсутствует вообще, либо номинальная (административный премьер);
- часто президент сам, без участия парламента назначает министров и освобождает от должности; иногда, например в США, министры утверждаются парламентом (Сенатом), но это, скорее, исключение из правил;
- правительство очень устойчиво и практически неподконтрольно парламенту;
- парламент не имеет права вынести вотум недоверия правительству (то есть отправить его в отставку);
- правительство ответственно только перед президентом.

Во втором случае, когда исполнительная власть поделена между правительством и главой государства:

- парламент и глава государства (например, президент) совместно участвуют в формировании правительства либо президент самостоятельно назначает правительство, а парламент имеет право вынести ему вотум недоверия;
- правительство ответственно и перед главой государства, и перед парламентом.

Такая система существует во Франции и во многих президентско-парламентарных республиках.

Вопрос. Осуществление исполнительной власти правительством.

Компетенция правительства

В конституциях большинства стран она определяется самым общим образом, из чего можно сделать вывод о наличии у правительства остаточной компетенции. Естественно, оно не должно вторгаться в сферу полномочий не только других общенациональных органов, но и в компетенцию субъектов федерации и местного самоуправления.

Правительство издает подзаконные акты. Акты законодательного значения оно вправе принимать только на основе делегирования ему соответствующих полномочий им парламентом.

«Сильное» правительство, как правило, существует в парламентарных республиках и монархиях. Оно обычно состоит из премьер-министра, его заместителей, министров и иных членов. Традиционно в данных странах премьер-министром парламент избирает лидера партии, победившей на выборах в парламент, или руководителя крупнейшей фракции. Обычно министров по представлению премьер-министра назначает и освобождает от должности глава государства.

В парламентарных республиках и монархиях правительство обладает значительными полномочиями. В частности, в Великобритании вошел в употребление термин „министериализм“, означающий фактически ведущую роль правительства в системе органов государственной власти (например, быть инициатором большинства актов, принятых парламентом, принимать самому акты, имеющие силу закона, подавать королеве прошение о распуске парламента и т. д.). Также в парламентарных республиках и монархиях все акты главы государства подвергаются контрасигнатуре.

Правительство в данных государствах ответственно перед парламентом. В случае вынесения правительству вотума недоверия конституции этих стран предусматривают два вида последствий:

- правительство автоматически уходит в отставку;

- правительство на выбор или уходит в отставку, или инициирует роспуск парламента.

В целях избежания затяжных правительственные кризисов в ряде стран (ФРГ, Польша, Венгрия) учрежден институт конструктивного вотума недоверия. При вынесении такого вотума указывается фамилия человека, который станет следующим премьер-министром. Голосование за недоверие правительству является одновременно голосованием за нового премьера.

Наряду с указанной моделью, при которой правительство осуществляет исполнительную власть, существует и вторая модель, где правительство осуществляет исполнительную власть вместе с главой государства. Данная модель имеет две разновидности:

- 1) глава государства сам через правительство осуществляет исполнительную власть;
- 2) исполнительная власть поделена между главой государства и правительством.

3)

34 вопрос. Формирование правительства и его состав.

Способ формирования правительства во многом зависит от формы правления. В парламентарных странах правительство в очередном порядке формируется после каждого парламентских выборов, иногда из числа парламентариев — членов партии или блока парламентского большинства. Лидер партии или блока, победивших на этих выборах, становится обычным премьер-министром: по назначению самого парламента или главы государства. После этого премьер-министр предлагает главе государства кандидатуры министров, которые им назначаются. После того, как правительство сформировано, оно должно получить доверие парламента. Если парламент не оказывает доверия, правительство формируется заново либо парламент распускается, правительство формируется президентом — период, пока не соберется новый парламент, выборы которого должны быть назначены немедленно. Расспуск парламента (палаты) возможен и в случае если он не определится с кандидатурой главы правительства.

В президентских республиках министры назначаются в очередном порядке после каждого президентских выборов. Назначения производятся президентом и утверждаются верхней палатой парламента (США). В суперпрезидентских республиках и дуалистических монархиях министры назначаются главой государства единолично.

Состав правительства включает его главу (в президентских республиках это президент, а в парламентарных — премьер-министр), руководителей наиболее значительных органов центральной администрации — министров некоторых странах — министров без портфеля, т.е. членов правительства возглавляющих органы исполнительной власти специальной компетенции, парламентских секретарей, обеспечивающих взаимодействие правительства с парламентом, а иногда и представителей нижестоящей администрации.

5 вопрос. Ответственность правительства и его членов. Основания прекращения их полномочий.

Ответственность правительства и министров может иметь политический и юридический характер. Политическая ответственность - это ответственность за проводимую политику. Она возможна без совершения правонарушений. Юридическая же ответственность наступает только за правонарушение. Политическая ответственность существует только в парламентарных странах и смешанных республиках. Она реализуется парламентом или его нижней палатой в формах принятия вотума недоверия (резолюции порицания) или отказа в доверии. Чаще всего политическая ответственность правительства имеет коллективный или связанный характер, т.е. недоверие может быть выражено только правительству в целом. Но в отдельных странах (Италия) возможно выражение недоверия и отдельному министру. Последствием применения парламентом указанных мер коллективной ответственности правительства может стать либо отставка правительства, либо роспуск парламента (палаты).

Юридическая ответственность министров и большинстве стран осуществляется на общих основаниях, т.е. иммунитетом они не обладают. В некоторых странах к министрам возможно применение процедуры импичмента (США).

Полномочия правительства и отдельных министров могут прекратиться в очередном порядке и досрочно. В очередном порядке правительство слагает полномочия перед вновь избранным президентом или парламентом (в зависимости от формы правления). Досрочно правительство или отдельные министры могут быть отправлены в отставку главой государства: по собственному усмотрению, в результате выражения недоверия или отказа в доверии парламентом либо в результате применения процедуры импичмента.