

Тема 10. Правительство в зарубежных странах

Место исполнительной власти в жизни государства и общества

Термин «исполнительная власть» в его современном понимании обязан своим происхождением теории разделения властей, принципы которой в той или иной степени положены в основу государственного устройства большинства стран мира. Конституционные положения, касающиеся исполнительной власти, как правило, не дают полного представления о её положении в системе высших органов государственной власти, хотя в конституциях почти всех государств ей посвящена отдельная глава. В настоящее время в мировой конституционной практике в рамках действующих основных законов происходит усиление роли исполнительной власти. Этот процесс объясняется усложнением административных функций, разнообразием и часто противоречивостью управленческих процессов.

По мнению ряда ученых, определяя конституционный статус исполнительной власти, авторы конституций исходили из точки зрения германского ученого В. Лабанда, по мнению которого государство столь же мало может осуществлять свои задачи одним установлением юридических норм, как нельзя пустить машину простым формулированием законов механики. Данная точка зрения позволяет усомниться в ценности конституционной регламентации вообще. По-видимому, в данной ситуации остается либо допустить невозможность конституционной регламентации сферы дискреционных полномочий исполнительной власти в силу их обширности и неопределенности, либо признать, что эта сфера сознательно не определена и не урегулирована, чтобы не связывать деятельность исполнительной власти излишней регламентацией (Пилипенко, А. Н. Конституционная регламентация статуса исполнительной власти в зарубежных странах / А. Н. Пилипенко // Очерки конституционного права иностранных государств. М.: Спарк, 1999. С. 222–224).

При этом можно выделить ряд специфических свойств исполнительной власти:

- 1) исполнительная власть является обязательным атрибутом государственно-властного механизма, построенного на основе системы разделения властей;
- 2) исполнительная власть самостоятельна в сфере своей компетенции. Её функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий;
- 3) основополагающим и принципиальным качеством исполнительной власти является правоприменение позитивного характера, то есть прямое исполнение требований законодательства в целях нормальной и эффективной работы всех находящихся под её воздействием объектов экономики, культуры и т. п.;
- 4) исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Она представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти, которые образуют единую систему;
- 5) в федеративных государствах исполнительная власть осуществляется на основе принципа федерализма. Это означает, что конституционным или законодательным путями проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации;
- 6) исполнительная власть выполняет по отношению к гражданам и их организациям экономические, социальные и правовые функции, возложенные в современный период на государство и его аппарат;
- 7) исполнительная власть осуществляет непосредственное управление общественными процессами, поведением и деятельностью людей в целях функционирования системы государственного управления.

Правительство – высший орган исполнительной власти: понятие и классификация

Высшую исполнительную власть в государстве осуществляет правительство. Автономов А. С. отмечает, что правительство существует в любой стране, независимо от того, признается или нет принцип разделения властей. Именно оно осуществляет текущее руководство делами страны, претворяет в жизнь внутри- и внешнеполитические решения (Автономов, А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. С. Автономов. М.: ТК Велби: Проспект, 2008. С. 288). Но все-таки в самом распространенном понимании правительство – это орган исполнительной власти в системе разделения властей. Значительная часть полномочий правительства носит административно-правовой характер. Оно определяет публично-правовую компетенцию, права и сферы деятельности отдельных учреждений и организаций.

Под правительством понимается высший коллегиальный орган универсальной компетенции, осуществляющий исполнительную власть государства. В зарубежных странах данный орган носит различные названия: совет министров или правительство (Франция, Куба), совет министров (Индия), кабинет (Япония), Государственный совет (Швеция, Финляндия, КНР), кабинет министров (Великобритания, Узбекистан). В некоторых государствах проводится различие между правительством, заседающим под председательством главы государства, и правительством, заседающим под председательством премьер-министра. Во Франции, а также в ряде франкоязычных стран Африки в первом случае используется термин «совет министров», а во втором – «совет кабинета». На заседаниях совета министров обычно рассматриваются проекты законов, наиболее значимых нормативных актов, принимаются решения о постановке вопроса о доверии, проведении референдума и т. п.

В федеративных государствах в названии высшего органа исполнительной власти находит отражение форма территориально-политического устройства страны. Например в ФРГ оно в соответствии с Основным законом ФРГ (глава VI) называется Федеральное правительство, в Швейцарии по Конституции Швейцарии – Федеральный Совет.

В США орган, выполняющий функции правительства, называется Администрацией Президента. В неё входят министры, которые работают под руководством главы государства. Данный орган не является коллегиальным, так как не принимает решения, а лишь обсуждает их. Решения принимаются президентом США единолично. Это позволило высказать точку зрения, что вряд ли можно говорить о наличии в США правительства как отдельного органа государственной власти (Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. М.: НОРМА, 2005. С. 720).

По партийному составу правительства делятся на партийные и беспартийные. Партийные правительства в свою очередь делятся однопартийные и многопартийные. Однопартийные правительства характерны для стран с парламентарной формой правления (Великобритания, Канада, Австралия), где партия парламентского большинства формирует высший орган исполнительной власти, и государств с президентской республикой (США), где глава государства формирует правительство из членов своей партии. В США имели место случаи включения в состав правительства отдельных лиц, не являющихся членами партии, членом которой является глава государства. Однопартийные правительства, состоящие из членов руководящей партии, могут существовать при тоталитарном и авторитарном политических режимах.

Многопартийные правительства создаются в государствах, где высший орган исполнительной власти формируется из представителей парламентских партий (ФРГ, Италия, Дания, Бельгия, Нидерланды). Иногда эти правительства называют коалиционными, так как они создаются на основе договора партийных фракций, в зависимости от полученных партиями в парламенте депутатских мандатов. Правительственные партии, образовавшие коалицию, должны в конечном итоге опираться на парламентское большинство.

Беспартийные правительства создаются в абсолютных монархиях, где политические партии отсутствуют (Саудовская Аравия, ОАЭ). Беспартийные правительства также могут создаваться и при кризисной ситуации в стране: например партийным фракциям договориться о создании правительства не удалось, а распускать парламент нежелательно. Такие правительства создаются для того, чтобы вывести страну из кризиса, и иногда именуются служебными или правительством чиновников.

В чрезвычайных ситуациях возможно формирование так называемого «правительства национального единства», в состав которого входят наиболее влиятельные представители политических партий. Подобные правительства несколько раз создавались в Великобритании в первой половине XX в. в условиях войны или экономического кризиса (в 1916, 1931 и 1940 гг.). Так, в состав подобного правительства, функционировавшего в годы Второй мировой войны, входили представители консервативной, лейбористской и либеральной партий (Черкасов, А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира: (Конституционно-правовое регулирование и практика) / А. И. Черкасов. М.: Экзамен, 2006. С. 133).

В зависимости от поддержки правительства парламентом выделяется правительство парламентского большинства и правительство парламентского меньшинства. Наиболее часто встречается правительство парламентского большинства, опирающегося на поддержку большинства депутатов парламента. Правительство парламентского меньшинства создается в случае, когда ни одна из партий не получила в ходе выборов большинство мест в парламенте, вследствие чего его положение в политической системе государства крайне неустойчиво. Правительство парламентского меньшинства неоднократно образовывалось в скандинавских монархиях (Норвегия, Дания, Швеция), в Индии в 1979 г., Португалии в конце 1970-х гг.

Порядок формирования и состав правительства

Выделяются парламентский и внепарламентский способ формирования правительства. Парламентский способ предусматривает формирование правительства на основании итогов парламентских выборов. Парламентский способ имеет свои модификации, которые зависят от особенностей политической системы государства. В Великобритании лидер партии, победившей на парламентских выборах, формирует правительство и становится его главой. Формально председатель правительства назначается главой государства. Аналогичная система формирования высшего органа исполнительной власти существует в Индии, Канаде, Австралии.

Если ни одна партия не получила в парламенте большинство депутатских мандатов, то проводятся переговоры между партийными фракциями с целью образования коалиции. В некоторых странах перед началом переговоров назначается специальная государственная фигура – форматор. Форматор – это такое ответственное лицо, которому глава государства поручает определить потенциальных членов правительства и лиц, которые могли бы его возглавить. В случае выполнения своей функции форматор может стать председателем правительства. Также в конституционном праве зарубежных стран предусматривается и такая должность, как информатор. Это лицо, которое проводит консультации, встречается с разными политическими силами и выбирает будущего форматора. Информатор должен облегчить главе государства выбор форматора. Информатором, как правило, становится действующий председатель правительства, который собирается уйти в отставку, или какой-либо политический деятель (Чудаков, М. Ф. Конституционное государственное право зарубежных стран / М. Ф. Чудаков. Мн.: Белорусский дом печати, 1998. С. 581). Например в Бельгии информатором становится член парламента, чаще всего представляющий наиболее крупную партийную фракцию в нижней палате. В сложных случаях в Нидерландах монарх может назначить сразу двух информаторов – представителей крупнейших политических партий (Черкасов, А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира: (Конституционно-правовое регулирование и практика) / А. И. Черкасов. М.: Экзамен, 2006.

С. 145). После назначения главы правительства он предлагает парламенту состав правительства и программу его работы.

При формировании правительства парламентским путем в некоторых странах оно должно получить доверие парламента, которое оформляется в виде вотума доверия составу правительства. Такая модель получила название позитивный парламентаризм (Греция, Польша, Турция). Например в Республике Польша Председатель Совета Министров после назначения должен представить в течение 14 дней Сейму программу деятельности правительства с просьбой о вотуме доверия. Под негативным парламентаризмом понимается система, при которой правительство не должно получать вотум доверия парламента, но работает до момента предъявления ему вотума недоверия. В некоторых странах наблюдается сочетание принципов негативного и позитивного парламентаризма. Так, в Португалии назначенное президентом правительство должно в течение десяти дней предстать перед парламентом со своей программой. Программа считается одобренной, если против неё не проголосует абсолютное большинство парламентариев.

Внепарламентский способ формирования правительства характерен для президентской и смешанной республик. В соответствии с Конституцией США президент США выбирается на основе косвенных выборов и осуществляет исполнительную власть. В Израиле премьер-министр выбирается на основе прямого избирательного права. В соответствии с Основным законом Израиля «О правительстве» кандидат на должность премьер-министра может быть выдвинут как гражданами, так и политическими партиями и блоками (Хачим, Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Востока: (Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак) / Ф. И. Хачим. М.: Изд-во РУДН, 2001. С. 63).

Определяющую роль в правительстве играет его глава, который в зарубежных странах может называться: председатель совета министров (Италия), председатель правительства (Испания), канцлер (ФРГ, Австрия), премьер-министр (Великобритания, Израиль). Правовой статус и полномочия главы правительства зависят от формы правления и находят отражения в конституциях. Так, Основной закон ФРГ устанавливает, что федеральный канцлер определяет основные направления политики и несет за это ответственность (ст. 65). Аналогично статус главы исполнительной власти определяется в ст. 95 Конституции Италии: «Председатель Совета министров руководит обще политикой Правительства и несет за неё ответственность. Он поддерживает единство политического и административного направления, поощряя и координируя деятельность министров».

Для обеспечения деятельности главы правительства создается его аппарат, руководитель которого в большинстве стран имеет статус министра. В Великобритании важным органом является личный секретариат премьер-министра. Во Франции при премьер-министре существует гражданский и военный кабинет. В Германии существует ведомство (служба) федерального канцлера, которое разрабатывает рекомендации для главы правительства по основным направлениям политики.

В состав правительства, кроме руководителя и его заместителей, обычно входят министры, министры без портфеля, статс-секретари, парламентские секретари. Также в некоторых странах существует должность государственного министра. Во Франции по рангу он выше обычного министра, в Великобритании – занимает по отношению к министру подчиненное положение. В Японии государственными министрами являются члены правительства.

Структура и численный состав правительства в большинстве стран определяется главой государства на основании представления главы правительства. Структура правительства утверждается актом главы государства. Но существуют и исключения. Например в США законодательством предусмотрено существование только двенадцати департаментов (министерств). В Бельгии в состав правительства должно входить не более 15 членов. В Ирландии закрепляется, что в состав правительства может входить от семи до пятнадцати министров.

В странах с парламентарной формой правления число министерств может колебаться от двадцати до сорока. Создание «лишних» министерских постов имеет место чаще всего при формировании коалиционных фракций (Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: НОРМА, 2005. С. 568). Расширение состава правительства может происходить и за счет назначения его руководителем статс-секретарей, министров без портфеля, которые будут выполнять министерские обязанности. Статус министра без портфеля обычно выше статуса министра. Министры без портфеля могут заниматься различными видами деятельности. Данную должность могут занимать лица, направления деятельности которых не подлежат публичному оглашению. Например курируют вопросы, связанные с созданием оружия массового поражения или возглавляют какую-либо из специальных служб. В ходе своей деятельности правительство поддерживает тесную связь с иными органами государственной власти. Иногда это относится к компетенции отдельных должностных лиц. Так, в Великобритании в состав правительства включен парламентский секретарь, к компетенции которого относится поддержание контактов с парламентом.

В некоторых государствах на конституционном уровне предусматриваются определенные требования к кандидатам в министры: принадлежность к гражданству по рождению (Сальвадор, Мексика), возрастные ограничения (Бразилия – не моложе 21 года; Мексика – 30 лет; Египет – 35 лет). В Китае премьер-министр, его заместители и члены Государственного совета не могут занимать данные должности более двух сроков подряд. Конституции могут содержать и нормы запретительного характера, касающиеся профессиональной деятельности кандидатов в министры, занятия ими иных оплачиваемых должностей.

В большинстве стран министры не могут быть депутатами представительного органа. Например в соответствии со ст. 23 Конституции Франции функции члена Правительства несовместимы с осуществлением любого парламентского мандата, с любой должностью профессионального представительства общенационального характера, со всякой государственной службой или профессиональной деятельностью. Исключения в этом случае составляют государства с парламентарной формой правления, где существуют требования, чтобы член правительства был членом парламента. В соответствии с Конституцией Австралии 1900 г. «ни один министр не вправе занимать свою должность более трех месяцев, не являясь членом парламента» (Черкасов, А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира: (Конституционно-правовое регулирование и практика) / А. И. Черкасов. М.: Экзамен, 2006. С. 151, 153). В Японии в соответствии со ст. 68 Конституции большинство министров должно быть избрано из числа членов парламента Японии.

В некоторых странах на порядок деятельности органов исполнительной власти влияет национальный менталитет. Деятельность министерств и ведомств, как и вся система государственного управления в Японии, отмечена ярко выраженным национальным своеобразием. С одной стороны, она самым тесным образом связана с национальными традициями и обычаями. Традиционные предписания, нормы морали и этики до сих пор существенно влияют на процесс регулирования общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления. С другой стороны, система органов публичной администрации переживает процесс модернизации, поиска оптимальных форм в рамках проводимой в Японии административно-финансовой реформы. Так, для японской модели принятия административных решений в большей степени характерен патерналистский, нежели иерархический, принцип построения. Краеугольным камнем административного процесса в Японии является консенсус. Единодушие в Японии ставится выше голосования большинством. При этом консенсус здесь опирается не столько на наличие согласия, сколько на отсутствие возражений. Формирование консенсуса достигается благодаря наличию в японском административном процессе специальных механизмов, обеспечивающих консолидацию позиций по конкретному вопросу среди чиновников. Наиболее значимыми среди таких механизмов являются ринги и нэмаваси. В соответствии с правилом ринги

каждый чиновник, имеющий отношение к решаемому вопросу, с целью согласования документа ставит на документе отпечаток своей печати. Нэмаваси («окучивание корней») направлен на достижение формального единства мнения по решаемому вопросу. Нэмаваси может иметь самые разнообразные организационные формы: личный обход всех заинтересованных структур младшим чиновником, рассылка различных справочных материалов и др. (Министерства и ведомства / под ред. А. Н. Козырина и Е. К. Глушко. М.: Норма, 2008. С. 202, 216–217).

Порядок деятельности правительства и его полномочия

Порядок деятельности правительства определяется формой правления. В президентских республиках и абсолютных монархиях заседания правительства проводятся по решению главы государства, являющимся и руководителем правительства. Основной формой работы правительства в этом случае является не коллегиальное обсуждение вопросов, а консультации главы государства с отдельными министрами. Деятельность правительства в странах с парламентарной формой правления отличается большей коллегиальностью. Особенно ярко это проявляется в коалиционных правительствах, в которые входят представители различных политических партий.

Выделяется несколько форм регламентации деятельности правительства. Наиболее упрощенный порядок действует в государствах с президентской формой правления. Так, в США только президент определяет, когда, в каком составе и каким образом будет проведено заседание его администрации. В Великобритании деятельность Кабинета регулируется в основном многовековыми традициями, обычаями, конституционными соглашениями. Деятельность британского Кабинета носит закрытый характер. Запрещается ознакомление общественности с протоколами заседаний в течение тридцати лет. Члены Кабинета, являющиеся одновременно членами тайного Совета, приносят присягу, которая включает обещание не разглашать информацию, связанную с деятельностью Кабинета. Иным образом этот вопрос решается в государствах с парламентарной и смешанной формами правления. Как правило, законодательство регламентирует все стороны организации деятельности правительства. При этом в отдельных странах она стала предметом правового регулирования на конституционном уровне. Так, Конституция Швеции содержит отдельную главу, посвященную работе правительства, в которой содержатся положения, касающиеся работы его аппарата, проведения заседаний (Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: НОРМА, 2005. С. 588–589).

Основной формой работы правительства является проведение очередных заседаний, что находит отражение в конституциях. В соответствии со ст. 95 Конституции Литовской Республики Правительство решает вопросы государственного управления на заседаниях путем принятия постановлений большинством голосов всех членов Правительства. В Конституции Чехии в ст. 76 закрепляется, что Правительство принимает решения коллегиально. Для принятия постановления Правительства необходимо согласие более половины от общего числа его членов. В парламентарных государствах заседания правительства могут проводиться один (Австралия, Великобритания, Индия), два (Япония), три (Норвегия) раза в неделю. Важной формой функционирования правительства может являться деятельность различных комитетов кабинета, которая, по словам британского исследователя Дж. Адлера «является неизбежным следствием масштаба и сложности современного управления» (цит. по: Черкасов, А. И. Глава государства и правительство в странах современного мира: (Конституционно-правовое регулирование и практика) / А. И. Черкасов. М.: Экзамен, 2006. С. 171).

К важнейшим принципам функционирования правительства в государствах с парламентарной формой правления относится принцип коллективной ответственности. Он означает, что все министры несут коллективную ответственность перед парламентом независимо от их позиции при принятии на заседании правительства какого-либо решения. В соответствии со ст. 28 Конституцией Ирландии «Правительство ответственно перед палатой

представителей. Премьер-министр должен сложить свои полномочия, как только он перестает пользоваться поддержкой большинства палаты представителей, если только по его совету президент не распустит палату представителей и собравшаяся после этого роспуска палата представителей не обеспечит поддержку Премьер-министру». В случае если парламент двухпалатный – правительство несет ответственность перед нижней палатой.

Ответственность правительства и министров может иметь политический или юридический характер. Политическая ответственность – это ответственность за проводимую политику. Она возможна без совершения правонарушений. Юридическая же ответственность наступает только за конкретное правонарушение. Политическая ответственность существует в странах с парламентарной формой правления и смешанных республиках. Она реализуется парламентом или его нижней палатой в формах принятия вотума недоверия (резолюции порицания) или отказа в доверии. Вот как определяет порядок вынесения резолюции порицания Конституция Испании: «Статья 113. 1. Конгресс депутатов может поставить вопрос о политической ответственности правительства, приняв абсолютным большинством голосов резолюцию порицания. Резолюция порицания должна быть предложена, по меньшей мере, одной десятой частью депутатов и включать предложение о кандидате на пост председателя правительства. Резолюция порицания может быть поставлена на голосование по истечении пяти дней со дня её внесения. В первые два дня указанного срока могут быть внесены альтернативные резолюции. Если резолюция порицания не была принята конгрессом, подписавшие её депутаты не могут вносить новую резолюцию в течение той же сессии».

В большинстве парламентарных республик вотум недоверия, обязывающий правительство или министра уйти в отставку, может повлечь досрочный роспуск самого парламента. Такая увязка логически обосновывается тем обстоятельством, что парламента несет политическую ответственность за деятельность сформированного им правительства. Помимо указанного фактора, слабость такого рычага, как вотум недоверия, определяется и усложненным порядком его применения в отдельных странах (Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: НОРМА, 2005. С. 564). Так, в некоторых государствах получила закрепление процедура конструктивного вотума недоверия (ФРГ, Польская Республика), которая отражает черты конструктивного парламентаризма. В ходе этой процедуры при голосовании по поводу выражения недоверия правительству одновременно решается вопрос и о назначении нового главы правительства. Так, норма ст. 158 Конституции Польской Республики указывает на единственный путь выражения недоверия – выборы нового Председателя Совета Министров с указанием на конкретное лицо. Данное положение польской Конституции может применить на практике лишь парламентарское большинство, способное сформировать новое правительство. Таким путем произошла отставка Совета Министров Польши под председательством Е. Бузки в 2000 г. (Чехарина, В. И. Основы конституционного строя Республики Польша / В. И. Чехарина. М.: Наука, 2004. С. 90).

Вопрос о доверии может ставиться перед парламентом и самим правительством. В соответствии со ст. 193 Конституции Португалии Правительство может поставить перед Ассамблеей Республики вопрос о вотуме доверия по общей декларации о политике или по любому вопросу, представляющему национальный интерес. В ст. 196 уточняется, что Правительство уходит в отставку в случае непринятия вотума доверия.

Правительство в ходе своей деятельности может издавать нормативные и ненормативные акты, которые являются по своему характеру подзаконными. Акты правительства носят общеобязательный характер и действуют на всей территории страны. Наиболее значимые решения издаются в форме нормативных актов. Акты, принимаемые правительством, могут издаваться от имени правительства в целом или от имени его главы. В США к этим актам относятся исполнительные приказы президента, в Великобритании – приказы королевы в совете, во Франции – ордонансы и декреты. В некоторых государствах правительство наделяется полномочиями издавать акты, имеющие силу закона. Такие акты

принимаются правительством на основе делегированного законодательства. Так, Правительство Франции в соответствии со ст. 38 Конституции может для выполнения своей программы обратиться к парламенту за разрешением осуществить путем издания ордонансов в течение ограниченного срока мероприятия, обычно входящие в область законодательства. Статья 86 Конституции Испании 1978 г. закрепляет, что в чрезвычайных и срочных случаях Правительство может издавать временные законодательные акты, имеющие форму декретов-законов.

Вопросы компетенции правительства определяются в конституциях в общих чертах, что подтверждает наличие у него остаточной компетенции. Это связано, во-первых, с существованием устойчивых представлений о том, чем должно заниматься правительство, поэтому не требуется специальных уточнений; во-вторых, это явилось следствием необходимости оставить за правительством определенное свободное поле деятельности для того, чтобы оно могло оперативно реагировать на неожиданно возникающие новые проблемы (Автономов, А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. С. Автономов. М.: ТК Велби: Проспект, 2008. С. 301). Согласно современной государственно-правовой доктрине, правительство призвано обеспечить охрану существующего публичного порядка, гарантировать права и свободы человека, защиту внешних интересов государства. На него возложено осуществление экономических, социальных и иных функций в сфере государственного управления (Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М.: НОРМА, 2005. С. 348).

Как орган управления правительство координирует и направляет деятельность министерств, назначает государственных служащих, осуществляет контроль их деятельности. В законодательном процессе правительство обладает правом законодательной инициативы, разрабатывает и вносит в парламент проект бюджета. В государствах с парламентарной формой правления правительство обладает правом созыва чрезвычайной сессии парламента.

В международной сфере правительство или его члены обладают правом вести международные переговоры, подписывать договоры, осуществлять руководство дипломатическим аппаратом. Правительство в случаях, предусмотренных законодательством, может обладать и рядом чрезвычайных полномочий: принимать решения по вопросам войны и мира, по введению чрезвычайного положения. В некоторых странах к компетенции правительства относится принятие решений по вопросам, формально принадлежащим главам государств: объявление амнистии, промульгация законов.