



сурс]. - Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.

8. Философский энциклопедический словарь (редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-оглы, Л. Ф. Ильичев и др.). - 2- изд.- М. : Сов. энциклопедия, 1989. - 815 с.

9. Кабалкин А., Санникова Л. Договор проката // Российская юстиция. - М. : Юрид. лит., 2000, № 6. - С. 16-18.

10. Витрянский В. В. Договор аренды и его виды: прокат, фрахтование на время, аренда зданий, сооружений и предприятий, лизинг. - М. : «Статут», 1999. - 299 с.

11. Гражданское право Украины. Особенная часть. Договорные обязательства : учеб. пособие. / И. Е. Берестова, С. С. Бычкова, И. А. Бирюков и др.; Под общ. ред. С. С. Бычковой. - К. : Нац. акад. внутр. дел Украины, 2005. - 348 с., С.99; Гражданское право Украины : учебник: В 2 кн. / А. В. Дзера, Д. В. Боброва, А. С. Довгерт и др.. Под ред. А. В. Дзери, Н. С. Кузнецовой. - 2-е изд., допол. и перераб. - М. : Юридическая литература, 2005. - Кн. 2. - 640 с., С. 128; Гражданское право : учебник. Часть II / Под. ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. - М. : «Проспект», 1997. - 784 с., С. 174.

12. Тарасенко Л. Л. Сравнительно-правовой анализ договоров найма и проката автомобиля // Университетские научные записки. - 2009. - № 2 (30). - С. 89-93.

13. Семенова А. П. Гражданско-правовая квалификация договора проката транспортного средства // Право и безопасность. - 2012. - № 4 (46). С. 295-298.

14. Гражданское право Украины: В 2-х томах. Т. 2. Учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Е. А. Харитонова; канд. юрид. наук Н. Ю. Голубевой: Изд. второе. - М. : ООО «Одиссей», 2010. - 872 с. ; Цивільний кодекс України : коментар. - Х. : ТОВ «Одіссей», 2003. - 856 с., с.542.

15. Советское гражданское право. - М., 1965, т.2. - С. 86.

16. Гражданское право. - М., 1970, т. 2. - С. 124.

17. Первушина А. П. Договор бытового проката по советскому праву. - Москва : Издательство «Юридическая литература», 1964. - С. 70.

## СУЩНОСТЬ ЗАДАЧ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА ГЕРМАНИИ

Р. ФРИДМАНСКИЙ,

старший преподаватель

кафедры конституционного права и сравнительного правоведения  
Государственного высшего учебного заведения  
«Ужгородский национальный университет»

### SUMMARY

In this article the questions of matter of the tasks put before Federal government of Germany are taken, the peculiarities of authorities division between Federal chancellor, Federal ministers and Federal government as a collegial body are characterized and also the tendencies of developing government competence. Thorough analysis of regulations of Main law in Germany and time limit of Federal government was made. Investigation of government tasks which come from its main functions is held.

**Key words:** FRG, Federal government, Federal chancellor, Federal ministers, tasks of Federal government, authorities of Federal government.

\* \* \*

В статье освещаются вопросы сущности задач Федерального правительства Германии, характеризуются особенности распределения полномочий между Федеральным канцлером, Федеральными министрами и Федеральным правительством как коллегиальным органом, а также выявляются тенденции развития правительственной компетенции. Проведен тщательный анализ положений Основного закона Германии и Регламента Федерального правительства. Осуществлено исследование задач правительства, которые вытекают из его основных функций.

**Ключевые слова:** ФРГ, Федеральное правительство, Федеральный канцлер, Федеральные министры, задачи Федерального правительства, полномочия Федерального правительства.

*Постановка проблемы. Современные процессы государства и правотворчества свидетельствуют о поиске оптимальных форм организации деятельности органов исполнительной власти. Теоретические и практические вопросы, связанные с функционированием правительства Федеративной Республики Германии, привлекают все большее внимание как ученых, так и практиков. В Основном законе Германии нет конкретного описания или перечня задач Федерального правительства. Поэтому систематическое перечисление его полномочий не может дать полной картины всего круга его обязанностей и задач в целом. Для этого необходимо обратиться к принципиальным основам его деятельности, определенных конституционно-правовой характеристикой Федерального правительства [2, с. 238]. Современные процессы государственного строительства свидетельствуют о поиске оптимальных форм организации и методов деятельности правительства и ставят перед наукой конституционного права значительное количество вопросов.*

*Выбранный Украиной курс на интеграцию в Европейский Союз, свидетельствует о важности исследования основных закономерностей и тенденций развития высших органов исполнительной власти в странах ЕС, которые имеют длительный опыт демократических процессов.*

**А**нализ научных источников. Следует отметить, что некоторые вопросы, которые исследуются в данной статье, в свое время были предметом исследования таких ученых-юристов, как: Ю.П. Урьяса, Л.А. Окунькова, Н.А. Егорова, А.А. Ялбулганова, Б.Н. Топорнина, К. Хессе,

Ernst-Wolfgang Böckenförde, Wilhelm Henke, Peter Schindler, Klaus Stern, Ernest Rudolf Huber, Fritz Münch, Hans Meuer и т.д.

Цель статьи заключается в исследовании задач и полномочий правительства Федеративной Республики Германии (далее ФРГ), а также рас-



пределении компетенций между Федеральным канцлером, Федеральными министрами и правительством, как коллегиальным органом.

В качестве методологической основы исследования выступает совокупность общенаучного диалектического метода и специальных методов познания, в том числе дедукции и логического метода. Использование указанных методов позволило раскрыть поставленную цель данной статьи.

**Изложение основного материала исследования.** Отдельные задачи, которые должны в целом исследовать роль Федерального правительства в конституционной структуре, можно рассматривать исключительно обзорно. При рассмотрении отдельных задач Федерального правительства нужно обратить внимание на то, что общие и при этом основные его задачи и полномочия закреплены только в отдельных частях Основного закона. При этом четко определены и описаны задачи, которые частично принадлежат или канцлеру, или министрам, или Федеральному правительству, как коллегиуму.

*Полномочия Федерального канцлера.* Полномочия Федерального канцлера можно разделить на две группы: 1) внутренние полномочия – по отношению к Федеральному правительству; 2) внешние полномочия – по отношению к другим конституционным органам [12, с. 222].

А) к внутренним полномочиям Федерального канцлера относят право на формирование кабинета и предоставления Основным законом канцлеру ФРГ доминирующего положения в отношениях с министрами и кабинетом в целом [2, с. 240]. К этим полномочиям относятся:

- «право предложения», это полномочие Федерального канцлера заключается в праве обращаться к Федеральному президенту с предложением о назначении и увольнении Федеральных министров (статья 64 абз. 1 О.З.) основанное главным образом на идее внутреннего контроля в рамках правительства, а также организационные полномочия при создании министерств, наделением их определенной компетенцией и разграничением сфер их деятельности, а также отстранения

министров (§ 9 Регламента Федерального правительства); – выбор и назначение заместителя канцлера (ст. 69, абз.1 О.З.); – обращение к Федеральному министру с просьбой продолжить выполнение обязанностей в случае окончания срока полномочий до назначения преемника (ст. 69, абз. 3 О.З.); – определение основных направлений политики, процедуры ведения дел в правительстве и контроль за ними (ст. 65 О.З.; § 1, абз. 1-2 Регламента Федерального правительства); – организационная власть канцлера (управления делами правительства) (ст. 65, ст. 4 О.З.).

Парламентская ответственность Федерального канцлера, прежде всего, проявляется в следующих функциях:

- в праве созыва Бундестага и Объединенного комитета (ст. 39, абз. 3 О.З.; § 8, абз. 2 Регламента Объединенного комитета); в праве доступа на заседания Бундестага и Объединенного комитета и выступления там (ст. 43, абз. 2 О.З.; § 11 абз. 2 Регламента Объединенного комитета), а также, в праве ставить вопрос доверия.

Единство руководства государством обеспечивается следующими полномочиями Федерального канцлера: право контрассигнации (ст. 58 О.З.); информированием Федерального президента о своей политике и о ведении дел Федеральными министрами (§ 5 Регламента Федерального правительства).

Обмен информацией между правительством и причастным к полномочиям федерации Бундесратом служит правом министров на доступ на заседания Бундсрата и выступление там (ст. 53 О.З.) [2, с. 241].

*Полномочия Федеральных министров.* Федеральных министров часто называют «основной мышцей» между правительством и администрацией [4, с. 267]. Как члены Федерального правительства (ст. 62 А.З.) они имеют право выполнять часть его функции [9, с. 245], а именно право доступа и высказывания в Бундестаге, Бундсрате и в Объединенном комитете (ст. 43, абз. 2 А.З.). Поскольку в распоряжении министров состоят их ведомства, то они обладают полномочиями управления ведомством (ст.

65, абз. 2 А.З.), ограниченным организационной властью канцлера и его компетенцией определения основных направлений ведения политики [7, с. 1156]. Ни Основной закон, ни Регламент Федерального правительства не описывают полностью полномочий правительства. В любом случае к ним должны быть отнесены вопросы организации отраслевого управления и формирование отраслевой политики, а также право отдавать распоряжения, право самостоятельно принимать решения и право контроля. Вытекая из этих полномочий организационные возможности министров (§ 11 Регламента Федерального правительства), их административные полномочия и возможность оказывать влияние на ход событий могут быть использованы в законодательной инициативе, при издании административных распоряжений и предписаний, а также при выполнении законов [2, с. 242]. Наличие влияния, которым пользуются министры в отношениях с канцлером и кабинетом, является весьма важным. Оно зависит от важности отдельного ведомства, и от личности отдельного министра.

О конкретных министрах часто упоминается в Основном законе, Регламенте и в разных распоряжениях Федерального правительства, а также они обладают «особым правом». К ним не относят заместителя канцлера, так называемого вице-канцлера, который действует при отсутствии Федерального канцлера в отдельных ситуациях от его имени, исключениями служат только личные полномочия (ст. 69, абз. 1 О.З.). В то же время вице-канцлер не обязательно управляет какой-либо определенной сферой деятельности, он не подчиняется отдельному ведомству, хотя начиная с середины 60-х годов, место заместителя канцлера занимает министр иностранных дел.

Особые права, касающиеся отдельных ведомств, имеют министры финансов, юстиции, внутренних дел и обороны.

Наиболее существенным является особая позиция министра финансов [8, с. 117] – так как он отвечает за сбалансированность государственного бюджета. Также в рамках представ-



ления отчетности министр финансов должен перед Бундестагом представить бюджет государства (ст. 114, абз. 1 О.З.). Право голоса при принятии решений о внеплановых и сверхплановых расходах предоставляет ему возможность иметь фискальный контроль над другими ведомствами [10, с. 456]. Согласно параграфу 26 абз. 1 Регламента Федерального правительства, министр финансов может заявить протест против многих решений правительства, касающихся финансовых вопросов.

Более поверхностно Основной закон упоминает о Федеральном министре юстиции в статье 96 абз. 2 О.З. Министр юстиции обладает организационной властью. Как исключение из общих полномочий отраслевых министров (ст. 95, абз. 2) в компетенции министра юстиции находятся военные суды. Кроме того, министр юстиции и министр внутренних дел, то есть лица, призванные охранять закон, обладают правом вето, которым могут воспользоваться в случае сомнений в законности того или иного решения правительства [7, с. 1157].

Федерального министра обороны называют «носителем мира», так как в круг его полномочий входят право выдавать военные приказы и осуществлять командование Вооруженными силами Германии (ст. 65а. А.З.). Гарантия данной компетенции выходит из полномочия Федерального канцлера определять основные принципы политики [5, с. 317].

*Компетенция кабинета.* Полномочия, присущие Федеральному правительству как коллегиальному органу, упоминаются в таких разнообразных предписаниях, что любая их систематизация вызывает возражения [2, с. 242]. Поэтому не нужно концентрироваться на единых полномочиях, а нужно рассматривать их, разграничивая согласно сфере функционирования и влияния компетенции кабинета [8, с. 151]. С целью предотвращения простого перечисления этих полномочий, попробуем разделить их по функциональным сферам, показать значимость и многообразие [2, с. 242].

Итак, Федеральное правительство как коллегиальный орган обладает следующими полномочиями: – право

участия в законотворческой деятельности (ст. 76, абз. 1, 3, ст. 77, абз. 2, ст. 80, ст. 115а, абз. 2 О.З.); – право надзора и влияния, в основном в административной сфере, с вмешательством в государственные дела в рамках всей федерации (ст. 37, ст. 84, абз. 2-5, ст. 85, абз. 2-4, ст. 86, ст. 87в абз. 2, ст. 108, абз. 2, ст. 129, абз. 1); – по бюджетным вопросам (ст. 110, абз. 3, ст. 11, 113, 114); – по вопросам ведомства иностранных дел (ст. 26 абз. 2, ст. 32, абз.3), в частности, законодательной инициативы по этим вопросам (ст. 59, абз. 2, ст. 80а, абз. 3); – полномочия действовать в чрезвычайных ситуациях (ст. 35, абз. 3, ст. 53а, абз. 2, ст. 81, ст. 87а, абз. 4, ст. 91, абз. 2, ст. 115а, абз. 1, ст. 115, абз. 2); – на получение информации и ее оценку (ст. 43, абз. 2, ст. 53, абз. 2, ст. 91а, абз. 5, ст. 114, абз. 2 А.З.; § 11 абз. 2 Регламента Объединенного комитета); – на принятие решений в случае разногласий между Федеральными министрами, принятие Регламента Федерального правительства (ст. 65) и на осуществление организационных полномочий в пределах компетенции Федерального канцлера и отдельных отраслевых ведомств [7, с. 1157].

Необоснованным представляется излишнее акцентирование всесторонней политической компетенции правительства в § 15 Регламента Федерального правительства, где говорится, что «на обсуждение и решение Федерального правительства выносятся все имеющие общее значение внутри- и внешнеполитические, экономические, социальные, финансовые вопросы и вопросы культуры», в том числе «все законопроекты и все проекты распоряжений Федерального правительства» [2, с. 243].

Общепринятое описание полномочий Федерального правительства отражает не четкую картину состояния его задач, а дает лишь неполное представление о сфере его деятельности. Среди часто упоминаемых полномочий где-то на заднем плане остаются задачи, связанные с политическим руководством. Все попытки конкретного рассмотрения содержания задач ограничиваются исключительно общими понятиями. Те задачи, которые непосредственно вытекают из функций,

нельзя конкретно определить, без угрозы их сокращения. Не претендуя на полноту описания, можно все же особо выделить некоторые из них, поскольку они в значительной степени типичны для работы Федерального правительства [2, с. 243].

*Стимулирующая функция и функция инициативы.* В качестве органа исполнительной власти Федеральное правительство обладает функцией собственной инициативы. И хотя о монополии правительства в правовом плане говорить не приходится, но именно Федеральное правительство или как коллегиальный орган, или через Федерального канцлера, или через отдельные ведомства часто является инициатором разнообразных действий. Функция проявления инициативы выходит далеко за рамки формулировок Основного закона (ст. 76, абз. 1, ст. 110, абз. 3, ст. 59, абз. 2). Основой этой функции является возможность достигать прогресса и обязанности правительства развивать страну и общество, а также достижения политической целостности, по необходимости, согласно политической целесообразности формулировать государственные задачи [7, с. 1158]. Сюда же относится и определение приоритетов, то есть ограниченное правовыми нормами право выбирать способ решения той или иной проблемы правовым, административным или политическим путем [2, с. 243-244].

Функции прогнозирования и планирования. Функции прогнозирования и планирования выступают характерным признаком Федерального правительства в материальном смысле. От этих функций требуется создание программы действий, а также предупреждения и действия во время непредвиденных ситуаций [12, с. 131]. Его деятельность должна концентрироваться на «будущем положении», то есть на перспективных задачах и их перспективном исполнении [6, с. 117]. Правительство постоянно должно предусматривать ситуации, которые могут возникнуть в будущем, а не ориентироваться только на решение уже имеющихся задач, предполагая вероятность возникновения новых [12, с. 91].

*Информирование общественно-*



сти. Исходя из полномочий управления государством, Федеральное правительство уполномочено также информировать общественность о своей политике и об определенных намерениях и мероприятиях. Информационная деятельность правительства в такой классической работе с общественностью не исчерпывается. Она содержит информацию о важнейших событиях не только внутри правительства, но и за его пределами, а также о проводимой им политической деятельностью. Эта задача служит обеспечению информированности граждан о важнейших политических мероприятиях и о планах правительства, чтобы устранить в будущем недоразумения между гражданами и государством [13, с. 82].

**Интеграционная функция.** В научной литературе подчеркивается значительная интеграционная функция правительства. Правительство реализует общие задачи государства, которые предоставлены ему политическими, экономическими, социальными и культурными силами [9, с. 109]. Наделение любых функций всегда служит достижению целей интеграции. Для Федерального правительства выполнение таких задач влечет больше трудностей. С одной стороны, оно является правительством для народа ФРГ и направляет свою деятельность в интересах всех граждан. С другой стороны, в парламентской демократии оно является важным «партийным правительством» и как таковой не является «нейтральным» органом – в противовес Федеральному президенту, который является посредником между ветвями власти [12, с. 160].

**Выводы.** Итак, на основании вышеизложенного можно сказать, что Федеральное правительство является особым органом власти, обладающий самостоятельным кругом задач. Все функции правительства, правовое и административное регулирование осуществляются им по собственному праву. Некоторые предписания Основного закона (ст. 65, 65а) свидетельствуют о том, что для деятельности Федерального правительства типичны политическая инициатива, руководство и контроль. В этом смысле

правила организации и методов работы правительства отличаются особой широтой и открытостью.

Круг различных задач Федерального правительства трудно подвести к общему знаменателю. Этим, очевидно, объясняется сдержанность, с которой в Основном законе ФРГ говорится о задачах данного органа. Федеральное правительство есть орган власти, который осуществляет управление государством и в соответствии с задачами политического руководства определяет цели политики, составляет и реализует правительственную программу. Подробно ознакомившись со всеми полномочиями Федерального правительства в целом или отдельных его членов, можно увидеть, что главные задачи, стоящие перед ним, в Основном законе или вовсе не упоминаются, или только слегка намечены. Вследствие разнообразия задач Федерального правительства и трудностей описания всех его функций и полномочий, пожалуй, просто невозможно определить четкую сферу его деятельности в рамках осуществления исполнительной власти. В Основном законе задачи Федерального правительства в целом урегулированы не полностью, но именно из этого обстоятельства вытекают его важные возможности влиять на государство и общество.

#### Список использованной литературы:

1. Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. Пер. с нем. / Под ред. Ю.П. Урьеса. — М.: Прогресс, 1991. — Приводится по: Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. — М.: Издательская группа ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — С. 181—234.;
2. Государственное право Германии / отв. ред. Б.Н. Топорнин. Т. 2 – М.: 1994. – 320 с.;
3. Регламент Федерального правительства ФРГ от 11 мая 1951 г. (в редакции Закона от 17 июля 1987 г.) <http://constitutions.ru/archives/4127>;
4. Arnold Köttgen, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, in JöR 3 (1954), s. 670.;

5. Fritz Münch, Die Bunderegierung, 1954, s. 420.;

6. Herbert Krüger, Die Regierungsstaat, in: ZBR 1978, s. 317.;

7. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd III, 2005, s. 1640.;

8. Klaus Kröger, Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1972, s. 520.;

9. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1984, s. 415.;

10. Ludger Helms, Das Amt des deutschen Bundeskanzlers in historischer und international vergleichender Perspektive, 1996, s.897.;

11. Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999, 1999, Bd. I, s.1166.;

12. Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, 1996, s. 675.;

13. Walter Leisner, Öffentlichkeit der Regierung im Rechtsstaat, 1996, s. 382.