

УДК 321.015 (342.3)

БАРАБАШ Б.А.,
к.ю.н., Радник президента
Українського Союзу Промисловців і Підприємців (УСПП)

АКТУАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ВИКОНАВЧОЇ ГІЛКИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Анотація. У статті розглядаються актуальні тенденції розвитку виконавчої гілки державної влади, її взаємовідносини з парламентом та політичними партіями.

Ключові слова: уряд, сучасна державно-правова доктрина, парламент, конституція, політичні партії.

Barabash B.A., к.ю.н., советник президента УСПП, Украинский Союз Промышленников и Предпринимателей (УСПП)

АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные тенденции развития исполнительной ветви государственной власти, ее взаимоотношения с парламентом и политическими партиями.

Ключевые слова: правительство, современная государственно-правовая доктрина, парламент, конституция, политические партии.

Barabash B., candidate of law science, The adviser of the president UUIB, The Ukrainian Union of Industrialists and Businessmen (UUIB)

ACTUAL TRENDS OF THE EXECUTIVE BRANCH OF STATE POWER

Abstract. The article discusses the actual trends in the development of the executive branch of state power and its relations with the Parliament and political parties.

Keywords: government, modern state-legal doctrine, the parliament, the constitution, political parties.

Актуальность проблемы. Тенденции развития исполнительной ветви государственной власти свидетельствуют об усилении возможности узурпации всей государственной власти, присвоении себе полномочий других властей и установления диктаторского правления. Парламентский контроль над деятельностью правительства доказал свою низкую эффективность. Противоречия между правительством и парламентом настоятельно требуют научно-обоснованных новаций в сфере распределения полномочий и взаимного контроля.

Анализ исследований и публикация. Автором проведен обширный анализ конституционно-правовых норм США, Европы и некоторых других стран. Исследована правоприменительная практика и научные труды ведущих правоведов мира.

Цель данной статьи состоит в объективном анализе практической и научной деятельности в области применения теории разделения властей. В исследовании современных тенденций развития исполнительной ветви власти, ее взаимоотношений с парламентом.

Изложение основного материала. Сущность материала излагается автором посредством исследования и систематизации современных тенденций развития трех ветвей государственной власти, на основе обширной научной литературы, фактических данных и судебной практики.

Возникновение и утверждение концепции разделения властей означало на практике прогресс демократии. Он ознаменовался переходом от абсолютной монархии к конституционной монархии, а, за тем, и к республиканской форме правления. Наибольшим динамизмом в своем развитии характеризуется исполнительная ветвь государственной власти.

За последние десятилетия конца XX – начала XXI веков существенно изменились – ее функции. Введены новые формы деятельности и методы их осуществления. Функциональный динамизм исполнительной власти обусловлен характером ее правоприменительной и законоисполнительной деятельности. Однако фактическое положение правительства не может быть абсолютно точно определено, поскольку границы осуществления властных функций органом, являющимся основным инструментом реализации власти, весьма подвижны и изменчивы. Правительственные структуры, как правило, наделены широкой предметной и функциональной компетенцией. Согласно современной государственно-правовой доктрине, правительство призвано обеспечивать охрану существующего публичного порядка, гарантировать права и свободы человека, осуществлять защиту внешних интересов государства. На него возложена реализация экономических, социальных и иных функций в сфере государственного управления. Органы исполнительной власти играют главную роль в разработке и формулировании основных целей политики государства, определении путей и средств их достижения. Для осуществления данных полномочий правительство наделено необходимыми

властными правами и прерогативами, располагает материальными и финансовыми ресурсами, в его распоряжении находятся разветвленные административный и военно-полицейский аппараты.

Конституции очень редко содержат развернутые установления, излагающие компетенцию правительства. Чем выше значимость государственного органа, призванного проводить в жизнь политику и обеспечивать защиту интересов государства, тем шире его дискреционные полномочия, а конституционное регулирование, напротив, сужено. Тем не менее, в большинстве современных конституций явно прослеживается тенденция к расширению полномочий исполнительной власти. Это находит свое выражение в использовании формулы, согласно которой на правительство или на его главу возлагается выработка и проведение национальной политики. Так, например, статья 20 Раздела III Конституции Франции гласит: «Правительство определяет и осуществляет политику Нации» [1]. В том же смысле определяет правительственную функцию и статья 65 Основного Закона ФРГ. Она утверждает, что «Федеральный канцлер определяет основные направления политики и несет за это ответственность. В пределах этих основных направлений каждый Федеральный министр самостоятельно и под свою ответственность ведет дела его отрасли» [2].

Даже в государствах, где деятельность правительства в недавнем прошлом трактовалась, как осуществление сугубо исполнительной функции, современная конституционно-правовая доктрина заметно изменила свой подход. Исполнительная функция заключается, прежде всего, в предложении общей политики, ее формулировании и руководстве её проведением в жизнь. Именно в этом видится основное полномочие исполнительной власти.

К основным функциям и пределам предметной компетенции правительства относятся следующие:

1. Исполнение законов, в соответствии с духом и буквой конституции

Несомненно, эта функция правительства является аксиоматичной. Согласно традиционной, классической теории, правительству вверяется верховная исполнительная власть. Однако еще в 1910 году известный английский исследователь С. Лоу написал: «Едва ли будет преувеличением сказать, что министры могут делать все, что угодно, при непременном условии, что они располагают доверием народных представителей. Пока министры пользуются этим доверием, они могут считать себя в числе наиболее могущественных и полновластных правителей на земле.... Пока министры облечены тем высшим авторитетом, который покоится на доверии народных представителей, поле их политической деятельности можно считать почти ничем не ограниченным» [2].

2. Полномочия в сфере политического руководства

Программы правительства направлены, прежде всего, на организацию поддержки широких слоев населения. По словам известного американского правоведа Р. Мичелса, высказанные им еще в 1949 году в работе «Политические партии», «партии вынуждены говорить всё, чтобы угодить всем тем легковерным, которые могут голосовать» [2].

Эти программы порождают некоторые последствия. Однако последствия эти могут быть сугубо политическими, но не правовыми. Неисполнение программы не повлечет за собой никаких юридических последствий. Тем не менее, ознакомление с правительственными программами и их анализ, позволяют судить об общей ориентации и направленности государственной политики.

3. Полномочия в области управления государственным аппаратом

Правительство не только играет решающую роль при комплектовании всего государственного аппарата, но и руководит его деятельностью. Как высший административный орган, правительство осуществляет функцию общего управления, то есть деятельность, направленную на реализацию выдвигаемых и отстаиваемых им экономических и политических целей. Компетенция правительства практически охватывает все основные сферы общественной жизни. Некоторые юридические ограничения и изъятия присущи лишь федеративным государствам в связи с отнесением отдельных правомочий к ведению субъектов федерации. Правительство согласовывает, координирует и направляет деятельность всех центральных министерств и ведомств. По отношению к государственному аппарату оно выступает в качестве центра. В ведении правительства находится многочисленный административный аппарат, который осуществляет решения, принимаемые центром на основе полученной им информации. Правительство назначает чиновников на высшие гражданские и военные должности.

Обширная предметная компетенция позволяет сделать вывод о том, что расширение объема управленческих функций, рост дискреционных полномочий администрации, концентрация принятия важнейших управленческих решений в едином центре, решающая роль в подготовке и реализации принимаемых решений, составляют характерные черты современной деятельности правительств.

4. Полномочия в законодательной области

Правительства во все возрастающей степени занимаются нормоустанавливающей деятельностью, активно вторгаются в сферу исключительной компетенции парламента. Главной формой этой деятельности является делегированное законодательство. Ему присуще издание нормативных актов по прямому или косвенному уполномочию парламента, или издание нормативных актов, содержащих в себе общие правила поведения по вопросам, входящим в исключительную компетенцию парламента. Помимо собственной регламентарной власти и права на издание актов делегированного законодательства, правительство располагает обширными полномочиями, позволяющими оказывать серьезное, а нередко и решающее воздействие на законодательный процесс. Правительства большинства современных стран, за исключением президентских

республик, обладают правом законодательной инициативы. В президентских республиках глава правительства, президент, не обладающий правом законодательной инициативы, действует на законодательный процесс опосредованно, посредством внесения законопроектов членами партийной фракции в парламенте.

Парламентская статистика западноевропейских стран свидетельствует, что свыше 90% законопроектов, вотируемых парламентом и обретающих форму закона, вносятся правительством.

Правительство в большинстве стран не только фактически, но и формально становится хозяином рабочего процесса парламента и наделяется действенным правовым инструментарием, позволяющим контролировать его работу. Даже в такой важнейшей сфере, как принятие государственного бюджета, правительство становится все менее зависимым от парламента. Так, статья 47 Конституции Франции предусматривает, что не утвержденный парламентом в 70-дневный срок финансовый законопроект вводится в действие путем издания ордонанса. Таким образом, правительство может провести свой законопроект вообще без голосования в парламенте [1].

В США система «сдержек и противовесов» позволяет администрации использовать в отношении Конгресса целую систему внеправовых методов воздействия для оказания давления на конгрессменов. Важным средством давления является и право отлагательного вето президента.

В парламентарных монархиях и республиках правительства обладают правом созыва чрезвычайных сессий и досрочного роспуска нижней палаты парламента.

5. Составление и исполнение бюджета

Эта функция относится к числу исключительных правительственных прерогатив. Поскольку роль парламента в этом процессе фактически номинальная, составление доходной и расходной частей бюджета осуществляется различными административными ведомствами, а окончательный проект предоставляется на утверждение правительства министерством финансов. Прохождение проекта бюджета через парламента представляет собой сложную процедуру. Возможность влияния на параметры и объем доходной части бюджета у законодателей практически равна нулю. Поэтому основные дебаты у законодателей возникают при обсуждении его расходных статей. После утверждения, бюджет полностью выходит из сферы деятельности и влияния парламента, и целиком сосредотачивается в руках правительства.

6. Полномочия в сфере осуществления внешней политики

Правительство контролирует и направляет деятельность всех органов и институтов, с помощью которых осуществляется внешнеполитические функции государства. Оно комплекует дипломатический и консульский аппарат, определяет контингенты вооруженных сил, руководит деятельностью органов зарубежной разведки, ведет международные переговоры, заключает международные договоры и соглашения.

Полномочия правительства в сфере внешних сношений трактуются, как производные от функций общеполитического руководства. Лишь в немногих странах конституции специально оговаривают полномочия правительства в данной области. Такова, например, статья 73 Конституции Японии, которая гласит: «К компетенции правительства относится и руководство внешней политикой». Схожее положение имеется и в статье 97 Конституции Испании.

Дискреционный характер внешнеполитических полномочий правительства весьма широк. Полномочия правительства в обычных условиях мало подвержены законодательной регламентации, а порой правовая регламентация этой сферы и вовсе отсутствует. Такое положение обосновывается и оправдывается конституционно-правовой доктриной, использующей концепцию «внешнего суверенитета» и «внешней власти».

Согласно концепции «внешнего суверенитета», сформулированной в решении Верховного Суда США, внешнеполитические полномочия федерального правительства являются производными от особой природы внешнего суверенитета, и осуществляются независимо от того, закреплены они в конституции или нет.

Концепция «внешней власти», которая происходит из особой природы внешней власти, обосновывает свободу самостоятельного принятия решений правительством при проведении внешней политики. Это оправдывается особыми условиями ее осуществления и предполагает минимальную гласность и лимитированность контроля.

К числу юридически закрепленных полномочий правительства в сфере внешних сношений относятся определение их общих целей, путей и средств реализации, а также дача указаний и директив, проводимых в жизнь дипломатическим аппаратом. Правительства дают подобные указания, не спрашивая предварительного согласия об этом у парламента.

К ведению правительства в большинстве стран, формально или фактически, отнесено участие в решении вопросов войны и мира. Правительство руководит военной администрацией и обороной страны, принимает решение о всеобщей или частичной мобилизации, что предоставляет широкие возможности для принятия исполнительной властью решений о начале военных действий без получения предварительного согласия парламента. Нередко парламента ставят перед уже свершившимся фактом, как это имело место, например, в начале военных действий в зоне Суэцкого канала в 1956 году, или во время Фолклендского кризиса в 1982 году.

7. Чрезвычайные полномочия правительства

Чрезвычайные полномочия осуществляются правительством после введения чрезвычайного положения. Это положение имеет своими последствиями приостановление конституционных прав и свобод, конституционных и процессуальных гарантий. Поводом для введения чрезвычайного положения являются, как

правило, социальные и природные явления. Формально таким правом наделяется глава государства. Но фактически он осуществляет свои права и полномочия только в президентских республиках, а также в странах с монархическим режимом правления. Так, например, в США, президент Г. Кливленд во время паники 1892 года и забастовки чикагских рабочих, объявил чрезвычайное положение в 1894 году. В 1902 году президент Т. Рузвельт объявил чрезвычайное положение во время забастовки угольщиков. Также объявляли чрезвычайное положение в США президенты В. Вильсон во время I мировой войны; Г. Гувер и Фр. Рузвельт во время великой депрессии конца 20-х – начала 30-х годов XX столетия; Фр. Рузвельт во время II мировой войны; Г. Трумэн и Д. Эйзенхауэр во времена «холодной войны».

В парламентских странах право введения чрезвычайного положения принадлежит на практике правительству, которое осуществляет его самостоятельно или формально совместно с парламентом. Весьма показательным в данном отношении «чрезвычайное законодательство», инкорпорированное в Основной закон ФРГ. Статьей 87а предусмотрено, что в случае внешней опасности или угрозы существующему строю в Федерации или одной из ее земель, Федеральное правительство может использовать вооруженные силы «для борьбы с организованными и вооруженными группами». В соответствии с положениями Раздела Ха, в случае введения «состояния угрозы или обороны» функции парламента могут быть переданы «Объединенному комитету», органу, в состав которого войдут только 33 члена. В случаях, предусмотренных данным разделом Основного Закона ФРГ, действие конституционных прав и гарантий приостанавливается; разграничение компетенций между федерацией и землями упраздняется; командование вооруженными силами передается федеральному канцлеру, который использует их по своему усмотрению. Практически правительство и, прежде всего, федеральный канцлер наделяются в этих случаях почти диктаторскими полномочиями [1].

Широкие чрезвычайные полномочия может присвоить себе, ссылаясь на внешнюю угрозу или внутренние волнения, Кабинет Министров Великобритании. Чрезвычайные полицейские меры в этой стране могут приниматься на основе порой весьма архаичных актов, таких, как, например, законе о богохульстве, защите Короны, борьбе с бродяжничеством и т.п.

Анализ современных тенденций развития теории и практики разделения властей определенно свидетельствует об усилении независимости правительства от парламента. Практика последних десятилетий подтверждает данную закономерность. Вместе с тем, очевидно, что ни одно современное демократическое государство не может полностью игнорировать парламентарский контроль над политикой правительства. Эта констатация находит свое отражение в системе государственно-правовых норм. Указанные нормы в большинстве развитых стран закрепляют институт парламентарской ответственности правительства и возможность привлечения к судебной ответственности его членов. Подобное привлечение к ответственности может быть осуществлено на основе специальной процедуры и в порядке особого судопроизводства. Однако ни применение принципа «сдержек и противовесов», ни прокламируемое на доктринальном уровне ограничение правительственной власти при помощи публичных прав и свобод, не исключают стремление бюрократического аппарата к умножению управленческих структур, его бесконтрольности и самостоятельности.

Теоретическим обоснованием растущей роли и самостоятельности правительства служит сформулированная в Великобритании и получившая широкое распространение теория «самостоятельного мандата». В соответствии с положениями данной теории, избиратели на всеобщих выборах высказываются не столько за того или иного кандидата в депутаты, сколько за правительственную политику или против нее. Тем самым, они предоставляют определенный мандат доверия правительству или, напротив, отказывают в нем. Правительство действует по воле избирателей и не может зависеть от перипетий парламентарской борьбы. Голосованию на парламентарских выборах придается значение плебисцита по вопросу о доверии определенному лицу или правительству в целом. В данном случае наблюдается сущностное голосование о доверии правительству, а не формальное избрание депутата.

Очевидно, что концепция «самостоятельного мандата» отражает ту реальность, которая сложилась в современных условиях. Характерно, что, например, в Швейцарии само правительство, а в Израиле его глава избираются на всеобщих выборах. Теория «самостоятельного мандата» и современная практика оправдывают усиление исполнительной ветви власти за счет констатации снижения роли и значения представительного правления.

Усиление роли исполнительной ветви власти происходит в условиях значительного расширения амплитуды в различиях интересов политических сил. Данный статус создает критическое положение в обществе. Законы перестают играть прежнюю, традиционную роль регулятора общественных отношений. В такой ситуации актуальна опасная тенденция возможности узурпации исполнительной ветвью всей государственной власти, присвоения себе полномочий других властей и установления диктаторского правления. Парламентарский контроль над деятельностью правительства доказал свою низкую эффективность, так как в парламентах и правительствах чаще всего осуществляют свою деятельность представители одних и тех же политических сил. Поэтому нам представляется необходимым, чтобы исполнительная ветвь власти была подвержена более эффективному контролю. Таковым мог бы быть контроль судебный. В этом случае деятельность правительственных учреждений была бы более ответственной и транспарентной. Но сущность, функции и параметры предметной компетенции судебной ветви власти должны быть значительно трансформированы.

Выводы. Усиление роли исполнительной ветви власти происходит в условиях значительного расширения амплитуды в различиях интересов политических сил. Данный статус создает критическое положение в обществе. Законы перестают играть прежнюю, традиционную роль регулятора общественных отношений. В данной ситуации представляется крайне необходимым, чтобы исполнительная ветвь власти была подвержена более эффективному контролю со стороны судебной ветви власти. Однако сущность, функции и параметры предметной компетенции судебной ветви власти должны быть значительно трансформированы.

Список использованной литературы

1. «Конституция Французской Республики» М.ИНФРА-М — НОРМА, 1997. С. 665—682.
2. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты, Москва 1991.
3. Лоу С. «Государственный строй Англии». – М., 1910. – с. 120-121.
4. Robert Michels “Political Parties” Glencoe Free Press, Ill. 1949 p. 213
5. «Конституция Французской Республики» М.ИНФРА-М — НОРМА, 1997. С. 665—682.
6. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты, Москва 1991.