

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 парламент представляет собой сложную процедуру. Возможность влияния на параметры и объём 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.