

С.Г.Паречина, кандидат политических наук

## **ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК ИНДИКАТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ <sup>1</sup>**

Согласно теории разделения властей, государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Если сопоставить развитие "властей" в современном мире, то без особого труда обнаружится, что наибольшим динамизмом отличается исполнительная власть, ибо она более восприимчива, чувствительна к ходу событий, связана с ними тысячами нитей, видимых и невидимых. Она отвечает своему назначению именно тогда, когда не только улавливает и отражает перемены, происходящие как в обществе в целом, так и в отдельных его сферах, но и предвидит такие перемены, создает предпосылки для их прихода и видоизменяется вместе с ними, приспособливается к новым временам.

Разгадка динамизма исполнительная власть кроется в ее функциях, условно называемых правоприменительными, законоисполнительными. Необходимо учитывать, что эти функции сводятся, прежде всего, к текущему управлению, носящему в основном оперативный характер. Исполнительная власть организует реализацию принципиальных установок, принятых в законах, что подразумевает решение многих конкретных вопросов. Исполнительная власть не только применяет законы и выполняет закрепленные в них установления, но и сам издает нормативные акты или выступает с законодательной инициативой. Сущность исполнительная власть раскрывается через реализацию ею своих функций.

### ***Основные признаки и функции исполнительной власти***

Первым ученым, который наряду с законодательной властью выделил исполнительную власть (ИВ) и дал ей краткое историческое и юридическое описание, был английский философ Дж.Локк. Но именно Монтескье принадлежит заслуга обоснования и показа ИВ на таком историческом и периодическом фоне, который увидел весь культурный мир. Внешне данная ветвь власти представлена системой органов государственного и муниципального управления или, что одно и то же, системой органов ИВ. К ним относятся президент или

---

<sup>1</sup> Материал опубликован в «Научных трудах Академии управления при Президенте Республики Беларусь». Вып. 4, Минск. 2004.

монарх (в президентских республиках или абсолютных монархиях), правительство, министерства и ведомства, органы муниципального управления, государственные учреждения и предприятия. Органы ИВ образуют из себя сложную, иерархически расположенную систему инстанций. Такое построение является логическим следствием территориального деления страны и невозможностью из центра управлять всеми территориями и объектами. Функционирование нескольких уровней органов ИВ создает бюрократическую пирамиду, но дает возможность эффективно осуществлять госуправление и организовывать контроль вышестоящих органов за нижестоящими.

Органы ИВ осуществляют руководство административно – политической, социально-культурной и в известной степени производственно-трудовой деятельностью во всех ее многообразных проявлениях, что неизбежно придает этой деятельности в силу ее постоянства профессиональный характер. Хотя общее руководство органом требует единства в его деятельности, каждый орган в связи с осуществлением различных задач управления подразделяется на соответствующие структурные подразделения – отделы, управления, департаменты, секторы. Такое структурное подразделение представляет совокупность государственных должностей, занимаемых госслужащими.

Корпус госслужащих характеризует данную власть с внутренней стороны. Государственная служба – второй существенный признак рассматриваемой категории. Она является составной частью ИВ на всех этапах ее исторического развития. Корпус госслужащих, называемых по-другому бюрократией, по справедливому выражению М.Вебера, является необходимой частью любой социальной организации и в первую очередь – государственной. Поэтому государство посредством правового регулирования направляет деятельность госслужащих (посредством законов о госслужащих и других нормативных актов).

Одним из основных признаков, характеризующих данную власть, является использование органами и должностными лицами государственно-властных полномочий, того, что можно называть административной властью в узком смысле. Властные полномочия, полученные для исполнения законов, определяют два рода исполнительной деятельности – связанной и свободной. В первом случае закон может точно установить, что должны делать исполнители – органы, лишив их свободы усмотрения и предусмотрев детали их поведения. Но закон не может определить и предусмотреть всех изменчивых обстоятельств конкретной жизни, с которыми приходится иметь дело госуправлению. В этом случае закон может определить общие принципы деятельности, предоставив органам ИВ "некоторый бланкет в исполнении частных" и разрешив на этом

основании издавать этим органам административные акты, как нормативные, так и индивидуальные.

Таким образом, в госуправлении имеет место деятельность органов, с одной стороны, основанная на прямом исполнении закона, а с другой стороны, – на свободном усмотрении в границах, предусмотренных законом. Все практические преобразования в текущей государственной и общественной жизни ИВ может осуществлять, опираясь на рычаги административно-властных полномочий. С этой точки зрения она представляет собой огромную организующую и созидательную силу.

Важным признаком ИВ является ее широкие возможности использовать для решения стоящих перед ней задач административное принуждение. Институт административного принуждения – необходимый атрибут данной власти, известный всем европейским государствам. Его применение выражается в виде административного ареста, краткосрочного задержания гражданина, применения работниками милиции холодного и огнестрельного оружия, использование войск внутреннего назначения для наведения общественного порядка в чрезвычайных ситуациях и т.д. Административное принуждение – не бесконтрольное насилие, а основанная на законе и обусловленная им деятельность органов ИВ, направленная на охрану общественного порядка, безопасности граждан, их прав и интересов.

К признаку, характеризующему ИВ как применяющую принуждение, примыкает другой, показывающий ее как категорию, имеющую предметный характер. Законодательная власть реализуется в форме издания законов и контроля за органами ИВ. Но у нее нет рычагов, с помощью которых можно управлять группами людей, использовать финансовые и материальные средства, силовые структуры. В аналогичном положении находится и судебная власть. Судебные органы выносят приговоры по уголовным делам, разрешают гражданские споры, отменяют неправомерные решения должностных лиц. Однако их управленческие и, следовательно, материальные и финансовые возможности крайне ограничены. Такими возможностями обладает ИВ, которая опирается на обширные территории, контингенты людей, финансовые и информационные ресурсы, использует механизм служебных продвижений и поощрений. Кроме того, в руках органов ИВ находятся силовые структуры: армия, МВД, госбезопасность.

Этот аспект придает данной власти особую опасную мощь, нередко порождает у ее носителей чувство безнаказанности. Поэтому нормы административного права устанавливают пределы ИВ, в рамках которых она может функционировать. Следует отметить, что власть для должностных лиц аппарата гос-

управления является не столько их субъективным правом, сколько их правовой обязанностью, миссию руководства они несут как известное социальное служение, становясь слугами общества и отдельного гражданина, обращающегося к ним за помощью и защитой. Административно-правовые нормы не только предоставляют госслужащим права, возлагают на них обязанности, но и заставляют отвечать за свои действия. Таким образом, ИВ не только исполняет законы, но и сама подчинена им.

ИВ имеет универсальный характер во времени и пространстве, и ее органы действуют постоянно и на любой территории, где проживают относительно компактные массы людей. Этот признак также является существенным.

Признаком непрерывности, на который указал уже Локк в "Трактате о правлении", ИВ отличается от двух других. В то время как последние могут функционировать периодически, законодательная – во время сессий, а судебная – при наличии преступлений и имущественных конфликтов, данная власть функционирует постоянно и ее функционирование не может прекратиться ни на один день. Органы ИВ действуют непрерывно, поскольку паузы и "междоцарствия", имеющие место при смене руководства, дезорганизуют работу аппарата управления, замедляют ход его работы, снижают качество работы госслужащих.

Универсальность ИВ проявляется также в то, что она охватывает все важнейшие сферы и отрасли общественной жизни, географически распространяется на все регионы и территории страны, подразделяясь по вертикали на федеральный, региональный и муниципальный уровни.

Все перечисленные признаки, а последний наиболее наглядно позволяет утверждать, что с практической точки зрения ИВ в упряжке трех ветвей госвласти занимает ведущее место. Законодательная власть по своей природе является направляющей и контролирующей. Она содает как бы архитектурные проекты, по которым органы ИВ строят здание. Вместе с тем эта власть наблюдает за строительством, за тем, чтобы здание было сооружено строго по чертежу. При всей своей важности и необходимости законодательная власть является подсобной и призвана, в основном, корректировать деятельность исполнительной, в которой состоит существо подлинного управления гражданами. То же самое можно сказать о судебной власти. Посредством приговоров по уголовным делам и решения по гражданским спорам она устраняет дезорганизующие воздействия в госуправлении, является фактором устойчивости ИВ, ее рационального и законного функционирования.

Анализ признаков ИВ и характеристика основных ее элементов помогают сформировать определение этой категории, хотя это понятие с трудом поддает-

ся определению. Итак, под *исполнительной властью следует понимать систему органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения законов практическое управление обществом и использующих для этого в предусмотренных законом случаях административное принуждение, т.е. включает три основных элемента – органы, управление, принуждение*. Названные элементы подчеркивают активную творчески воздействующую роль ИВ, которая в значительной степени раскрывается в ее **функциях**.

Функции следует определить как ведущие направления в деятельности органов ИВ. В них выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с ними напрямую связан представляемый органами ИВ объем государственных полномочий. Следовательно, под функциями понимают и цели, которые ставит государство перед данной властью, и основные направления ее деятельности, и правовые средства (обязанности и полномочия), которые применяются для достижения поставленных целей. Каждая функция имеет свою сферу действия и осуществления, как правило, соответствующими методами. Функция определяет содержание деятельности исполнительной ветви госвласти и в известной степени характеризует ее сущность. Однако, структурная сложность и особенность ИВ таковы, что тщательный ее анализ приводит к выводу о двух уровнях ее функций – первом и втором.

*Первый уровень* охватывает основные функции, имеющие глобальное значение для жизни общества и вытекающие из субстанциональной природы этой власти. ИВ гораздо полнее, чем законодательная, представляет единство, сущность, функциональную направленность государства, а потому основное назначение государства – охранять внутренний и внешний мир общества, обеспечивать его благосостояние – реально и содержательно воплощаются в ее функциях.

**Первая** основная функция – *функция охраны общественного порядка* и обеспечения национальной и государственной безопасности представляет собой одно из главных направлений в деятельности органов данной ветви власти. Ослабление этой функции дает о себе быстро знать ростом административных проступков и преступлений, резким понижением культуры человеческого общения и отрицательно сказывается на управлении экономикой, финансами, культурой, социальным обеспечением.

Исторически само государство возникает из необходимости создать для общества порядок, чтобы жизнь людей проходила в условиях безопасности и благосостояния, без эксцессов и в гармонии друг с другом. Эта функция осуществляется посредством наблюдения, надзора и контроля за поведением граждан и деятельностью организаций. Другой стороной рассматриваемой функции яв-

ляется национальная безопасно, т.е. состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В нее включаются прежде всего государственная и оборонная безопасность, а также экономическая и др. Эта сторона функции обеспечивается деятельностью Вооруженных сил, службы безопасности, службой внешней разведки, внутренними войсками и другими структурами.

**Вторая** важная функция – *регулятивно-управляющая*, представляющая собой деятельность "публичных служб" по руководству экономикой, финансами, культурой, образованием, здравоохранением, обороной, внутренними и внешними делами государства. Конституция государства обычно называет отрасли социальной деятельности, управление (руководство) которой осуществляется правительством страны: бюджет, финансы и денежная политика, культура, наука, здравоохранение, соцобеспечение, экология, оборона, внешняя политика и т.д. Данная деятельность правительства является *управленческой* по характеру, осуществляется непрерывно, на основе и во исполнение законов.

Но государственное управление как деятельность органов ИВ выступает одновременно и как *распорядительная* деятельность. Органы ИВ выступают не как пассивные исполнители закона, воли законодательного или вышестоящего по вертикали органа, но как органы, обладающие властными полномочиями, предпринимающие управление действуя по собственной инициативе, воздействующие посредством властных отношений на перемены в управленческой ситуации. Органы ИВ наделяются правом издавать предписания для нижестоящих органов – подзаконные нормативные или индивидуальные акты (постановления, распоряжения, инструкции).

**Третьей** функцией выступает *обеспечение прав и свобод граждан*. Юридическая власть государства над его гражданами суверенна, но не беспредельна. Государство как в интересах граждан и общества, так и в собственных интересах идет по пути самоограничения и устанавливает область естественных прав и свобод граждан. Причем государство, выделяя сферу прав и свобод граждан, возлагает на все ветви госвласти обязанность защищать и охранять права и свободы граждан. Из структур ИВ в этом отношении существенная роль принадлежит органам милиции (полиции). В отличие от двух предыдущих функций, которые являются функциями массового обслуживания населения и осуществляются ИВ как в порядке своего предназначения, так и в силу присущих этой власти предметных свойств, третья функция осуществляется ИВ применительно к индивидам (в индивидуальном порядке).

Осуществляя практическую деятельность по организации социальной жизни общества, ИВ для эффективной реализации основных функций нуждается-

ся в наличии полномочий, которые давали бы ей возможность собственными действиями осуществлять правовое регулирование, правоприменительную и юрисдикционную деятельность. Поэтому государство наделяет ИВ полномочиями, образующими *второй уровень функций* этой власти.

Функции данного ряда имеют вспомогательный инструментальный характер и направлены на обслуживание каждой из основных функций. Иначе говоря, функции ИВ второго уровня – нормотворчество, правоприменение, юрисдикция – используются как организационно-технические средства реализации основных функций.

*Нормотворческая функция* – предполагает издание органами ИВ нормативных актов управления. Если законы принимаются законодательными органами (собраниями), то подзаконные нормативные акты принимаются органами ИВ. В последнее время наметилась тенденция делегирования законодательной деятельности собранием ИВ (Франция, Беларусь). Правотворческая деятельность органов ИВ продолжает в границах своей компетенции деятельность, которую начал законодатель. Если нормы закона не регулируют непосредственно управленческих и полицейских отношений, то эту функцию выполняют соответствующие органы ИВ.

Другая вспомогательная функция, имеющая большое практическое значение, – *оперативно-исполнительная*. Она заключается в том, что органы ИВ обеспечивают реализацию правовых норм, содержащихся как в законах, так и в подзаконных актах, продолжают их нормативное регулирование в случаях, когда необходима их конкретизация. Центральным звеном правоприменительной деятельности является управленческое решение – властный индивидуальный акт, устный или письменный, адресованный определенному лицу и разрешающий конкретную проблему.

*Юридическая функция* – деятельность органов по применению административных, дисциплинарных, материальных и финансовых санкций к гражданам и работникам аппарата госуправления, совершившим правонарушения. Система таких юрисдикционных воздействий обеспечивает быстрое, простое, своевременное и эффективное наказание за нарушение общественного порядка, служебной дисциплины. Это функция обеспечивает эффективную охрану общественного порядка, более качественную и дисциплинированную работу аппарата госуправления, оперативную и надежную защиту прав и свобод человека.

Вопрос о функциях ИВ является ключевым в теории разделения властей и на переходном этапе современной Беларуси приобретает научную и практи-

ческую значимость в организации деятельности органов государственного управления.

### ***Правительство как основной орган ИВ***

Поскольку согласно многим конституциям ИВ принадлежит президенту совместно с правительством, то правительство такой же носитель власти, как и президент. В конституционных монархиях ИВ находится в руках правительства. Королевское правительство существует в дуалистических монархиях, оно создается и в абсолютных монархиях, где правительство призвано проводить в жизнь волю короля. Во многих президентских республиках Совет министров, хотя и существует, но действует по указаниям президента, который фактически (но не юридически) возглавляет его (например, в Египте, Перу). Аналогичной является ситуация в полупрезидентских республиках. Наконец, в ряде президентских республик (Бразилия, Мексика, США и др.) Совета министров как такового нет. А есть кабинет президента.

Чаще всего правительство носит официальное название совета или кабинета министров ( в Швеции оно оказывается госсоветом, в Швейцарии – федеральным советом, в России – правительством). Оно состоит из председателя правительства (чаще всего это премьер-министр, в Италии – председатель Совмина, в ФРГ – канцлер, в Норвегии – государственный министр, в некоторых мусульманских странах – визир и т.д.). В состав правительства могут входить министры без портфелей (должностные лица, не руководящие министерствами, но выполняющие отдельные поручения премьера и имеющие право решающего голоса на заседаниях правительства), государственные министры, т.е. руководители ведомств. В развивающихся странах нередко бывают министры координаторы или главные министры, курирующие группу родственных министерств (так было в Гвинее и Египте), и также министры, ведающие управлением отдельных крупных регионов страны (в Малави, Сьерра-Леоне и др.). Преобладают в составе правительства министры, руководящие отдельными сферами общественной жизни. Эти сферы выделяются в зависимости от традиций страны и иногда бывают необычными (например, по делам племенных вождей и обрядов).

Во многих развивающихся странах президент или партия, формирующие правительство, по конституции или в силу установившейся практики обеспечивают обязательное представительство в правительстве определенных географических районов страны (в Индии), религиозных общин (в Ливане), этнических групп (в Кении).



Положение и роль правительства в разных государствах неодинаковы. В странах, где имеет место влияние англосаксонской системы права, различаются правительство и кабинет. Правительство – это более широкий по составу орган, включающий министров, младших министров (заместителей министров), некоторых других должностных лиц. В Великобритании в его состав входят 70-80 (до 100) человек, меньше в Индии, Австралии, Канаде. Но оно не собирается на заседания (часть его действует иногда лишь как тайный совет) и не принимает решений. Подлинным правительством является кабинет, а еще чаще "внутренний кабинет" (более узкая часть кабинета). Кабинет составляется премьером, который включает туда видных деятелей своей партии, имеющих министерские портфели. Обычно это министры обороны, внутренних дел, финансов, иностранных дел и другие. Их примерно 18 человек, которые чаще всего заседают еженедельно, во "внутреннем кабинете" – 3-5 министров, он созывается чаще.

В странах неконтинентального права (Франции) различают Совет министров и Совет Кабинета. Первый из них – это министры, заседающие под председательством президента республики, второй – министры, собравшиеся под руководством премьера. На заседаниях Совета министров решаются наиболее важные дела, второй орган обсуждает оперативные вопросы и принимает по ним решения.

Наиболее многочисленными были правительства в социалистических странах, особенно – в СССР, его численность превышала сто человек. В других странах (например, в Болгарии, Румынии) в его состав в соответствии с занимаемыми постами входили руководители центральных профсоюзных, женских, молодежных организаций, объединений творческой интеллигенции. Собиралось на заседание также правительство сравнительно редко, а его заседания имели в основном парадный характер. Роль правительства в основном выполняли его президиум или бюро.

Правительство формируется неодинаковыми способами. Во всех странах (кроме абсолютных монархий, где нет парламента или он имеет консультативный характер), новое правительство назначается после выборов парламента и президента.

В *абсолютных монархиях* правительство формирует по своему усмотрению монарх. Иногда он берет себе пост премьер-министра и руководит некоторыми ведущими министерствами, но чаще он назначает премьер-министром лиц из царствующей семьи. В таких странах как Саудовская Аравия, Катар, Кувейт в состав правительства назначаются отдельные технократы и "посторонние" богачи. Но количественно и по значимости они обычно уступают членам

правлящей семьи. Премьер-министр и министры несут индивидуальную коллективную ответственность перед королем. Правительство заседает под руководством короля, а премьер председательствует только в отсутствие монарха. Несмотря на то, что Совет министров – орган коллегиальный, решение обычно принимает монарх и правительство фактически никогда не выступает против его воли.

В *дуалистических монархиях* правительство также формируется королем, но уже с учетом расстановки сил в парламенте, хотя по конституции он это не обязан делать. В этих условиях монарх нередко стремится создать "свою" партию в парламенте и привлечь на свою сторону некоторые "независимые" группировки. При подборе министров монарх консультируется с лицом, которому он определил должность премьер-министра, ответственность правительства чаще всего индивидуальная: король увольняет в отставку лишь тех министров, работой которых он недоволен, но иногда заменяет и весь кабинет. Должность премьера монарх берет на себя очень редко, считая, что это "снижает" его высокое положение. Однако на деле именно король руководит правительством. Он вправе принять любое решение, даже если против него выступят все министры. Обычным следствием таких выступлений является увольнение правительства или соответствующего министра в отставку.

Место и роль правительства в *парламентарных (конституционных) монархиях* во многом соответствует той модели, которая функционирует в госмеханизме парламентарной республики. В монархиях, таких как Великобритания, Япония глава государства фактически отстранен от активного участия в осуществлении государственной политики. Формально он сохраняет право назначения главы правительства и министров, однако занять эти посты могут только те лица, которые располагают поддержкой большинства парламента. Правительство несет ответственность за свою деятельность только перед парламентом. В случае выражения ему вотума недоверия, оно или уходит в отставку, или распускает нижнюю палату парламента. Дискреционными полномочиями монарх не обладает. Его акты должны быть контрассигнованы главой правительства и соответствующим министром.

Несколько сложнее обстоит дело с назначением правительства в тех конституционных монархиях, где после выборов в парламент ни одна из партий не имеет в нем большинства. В таких случаях, которые часты в Дании, Бельгии, Нидерландах, монарх сначала назначает форматора из лидеров какой-либо партии, которая имеет шансы вступить в соглашение с другой или другими партиями и создать коалиционное правительство. Форматор ведет переговоры и в зависимости от их результатов либо становится премьером, либо отказывается

от попыток создать правительство, и тогда король поручает эту миссию другому форматору. При неудаче всех попыток создается назначенное королем и одобренное парламентское "служебное" ("деловое", "чиновничье") правительство, задача которого – в короткий срок (1-2 месяца) подготовить и провести новые выборы в парламент с тем, чтобы последний создал настоящее правительство. Однако трудности повторяются и в этом случае.

В *парламентарной республике* (Австрия, Италия, ФРГ, Швейцария, Индия) правительство формируется парламентом и несет перед ним ответственность. Право по формированию правительства приобретает та партия или коалиция, которая имеет большинство мест в нижней палате. Порядок формирования правительства не отличается большим разнообразием. Вначале назначается глава правительства, который представляет парламенту персональный состав правительства. В некоторых странах кандидатуру главы правительства выдвигает президент республики (Италия, ФРГ), но какого-либо решающего значения это обстоятельство не имеет. Правительство формируется и функционирует во всех парламентских республиках только при условии поддержки парламента.

Согласно конституции, вся полнота власти принадлежит парламенту. Правительство должно строго следовать той политике, которую он сформировал. Но фактически в политическом механизме доминирующее положение занимает правительство, не только опираясь на разветвленный аппарат ИВ, но используя такой важный механизм как партийная дисциплина. Фактически политическое руководство страной осуществляется правительством. И только в тех случаях, когда оно формируется коалицией, роль парламента становится выше (Италия, Швейцария, Индия).

Не изменяет общей картины и такой институт как политическая ответственность правительства перед парламентом. В большинстве парламентских республик вотум недоверия, обязывающий правительство или министра уйти в отставку, может повлечь за собой досрочный роспуск парламента. Такая увязка логически обосновывается тем обстоятельством, что парламент 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. Так, например, в ФРГ Бундестаг должен одновременно ставить голосование два вопроса – о недоверии канцлеру и выдвижении на этот пост другого лица ("конструктивный вотум недоверия"). Президент не входит в правительство и не может, как правило, влиять на проводимый правительством политический курс. Это – одно из основных отличий данной системы правления от президентской.

*Президентская республика* характеризуется соединением функций главы государства и главы правительства в руках президента, который избирается непосредственно населением страны (Венесуэла, Коста-Рика, Мексика) или коллегией выборщиков (США, Мексика). Президент сам формирует правительство, назначает министров и смещает их с должности. Впрочем, в отдельных государствах назначение президента должно получить одобрение верхней палаты парламента (США). Однако, каким-либо существенным образом повлиять на формулирование ИВ законодатели не в состоянии. Это обстоятельство предопределяет довольно часто встречающуюся в политической практике США, Венесуэлы, Коста-Рики ситуацию "раздельного правления", когда правительство формируется одной партией, а большинство в парламенте принадлежит другой. Правительства как высшего коллегиального органа ИВ в известном значении этого слова в президентской республике нет. Вся полнота этой власти принадлежит президенту. Он, согласно конституции, осуществляет ее единолично, определяя не только основные направления политического курса, кои делегируя министрам осуществление тех или иных функций, традиционно входящих в круг его полномочий. Фактически правительство играет роль совещательного органа при президенте, и, как правило, не имеет четко определенного конституционного статуса.

Однозначно определить роль правительства в президентской республике сложно. В условиях демократического режима парламент сохраняет достаточный вес и влияние, имеет возможность оказывать воздействие на проводимый ИВ курс. В государствах, где устойчива социально-экономическая обстановка или огромно влияние армии и церкви на политическую жизнь страны, часты военные перевороты, роль правительства возрастает, а парламент, по существу, остается в его тени.

*"Смешанная" республика* сочетает в себе элементы как президентской, так и парламентарной республики. Наиболее типичным примером является V Республика во Франции. Президент избирается населением. Он формирует правительство, которое ответственно перед ним и перед парламентом. Двойная ответственность правительства – основная черта данной системы правления. Формально главой правительства является премьер-министр, однако реально функции главы ИВ осуществляются президентом. Двойная ответственность правительства – основная черта данной системы правления. Формально главой правительства является премьер-министр, однако реально функции главы ИВ осуществляются президентом. Он председательствует в Совете министров, в то время как премьер возглавляет Совет кабинета узкий коллегиальный орган, который только готовит решения Совмина. Президент фракции наделен широким

объемом прав и за свои действия не несет политической ответственности. Его акты контрассигнуются премьером или соответствующим министром, которые несут за них политическую ответственность. Впрочем, ряд актов применяется Президентом единолично. Назначение премьера, вынесение вопроса на референдум, роспуск Национального собрания, применение чрезвычайных мер. Следует отметить, что Президент реально руководит ИВ в случае поддержки парламентского большинства. В противном случае он должен "сосуществовать" с премьером, который проводит политику нации, роль правительства возрастает.

"Смешанная" система правления существует в ряде других государств – Ирландии, Финляндии, Российской Федерации с большим или меньшим перевесом черт, характерных для парламентарной или президентской республик.

Хотя правительство – коллегиальный орган, главную, определяющую роль в нем играет Премьер-министр (президент в президентской республике). Принято даже говорить о "диктатуре" премьеров в правительстве. Составляя правительство в парламентарных монархиях и республиках, его глава сам определяет состав кабинета, и тем самым устанавливает определенную связанность поведения его членов. В ФРГ власть канцлера еще более усилена тем, что только он утверждается Бундестагом, а не весь состав правительства. Премьер-министр является лидером партии, в состав функционеров которой входят министры и они подчиняются партийной дисциплине. При выражении несогласия, расхождении во взглядах премьер может попросить того или иного министра подать в отставку. Наконец, премьер определяет политику правительства, и все остальные министры должны проводить ее в жизнь. Имена Премьер-министров – творцов новой политики или кардинальных изменений в ней – Джавахарлала Неру, Индиры Ганди в Индии, Черчилля и Тэтчер в Великобритании, Коля в ФРГ – хорошо известны, хотя вряд ли многие помнят, кто был в то время президентом или королем в этих странах. Вознаграждение премьера за его работу неодинаково, больше всех получает премьер-министр Сингапура – 810 тыс. долларов (вчетверо больше президента США), Японии – 400 тыс.

С точки зрения партийного состава различаются, однако, двухпартийные, коалиционные правительства, правительство меньшинства и беспартийное правительство.

*Однопартийное* правительство формируется иногда в дуалистических монархиях, где король выбирает министров по своему усмотрению, почти всегда в президентских республиках (в редких случаях, особенно в сложных для государства условиях, президент иногда включает в состав правительства несколько представителей других партий с тем, чтобы иметь более широкую под-

держку проводимых реформ). Оно формируется в парламентарных монархиях и республиках, если одна из партий имеет большинство в парламенте. Оно – типичное явление в Великобритании, Франции, Канаде Египте, Сенегале. Оно может быть только таковым в странах с однопартийной системой (бывший СССР, современная Куба).

*Двухпартийное* правительство создается в парламентарных республиках и монархиях в обстановке, когда ни одна из главных партий не имеет большинства в парламенте, но каждой из них не достает небольшого количества депутатских мест, чтобы получить такое большинство. В этих условиях решающую роль играет позиция третьей небольшой партии, которая может примкнуть к той или иной партии и таким образом создать правительство большинства. Данная ситуация типична для ФРГ. Сравнительно небольшая центристская партия Свободных демократов в разное время примыкала то к Христианско-демократическому союзу, то к Социал-демократической партии, результатом чего являлось создание двухпартийного правительства.

*Коалиционное* правительство создается в парламентарных монархиях и республиках, когда депутатские места в парламенте раздроблены между различными партиями. При отсутствии парламентского большинства одной партии необходимо получить вотум доверия в парламенте, а для этого нужно заручиться голосами депутатов двух или нескольких партий, которые имеют парламентское большинство. Такая ситуация типична для Италии (в последние десятилетия), для Японии (с 1993 года), Бельгии, Нидерландов, где много мелких партий и практически нет одной или двух партий, которые играли бы безусловно доминирующую роль.

Однако бывает так, что в этих условиях создать коалиционное правительство не удастся. Программные расхождения между партиями слишком глубоки (в Дании, Норвегии, Швеции), когда одна из ведущих партий не имеет большинства в парламенте, уклоняется от формирования правительства в коалиции с другими партиями, не надеясь на его прочность (такая ситуация имела место несколько раз в 1989 года в Индии). В таких случаях формируется "*правительство парламентского меньшинства*". Его создает партия или коалиция партий, которые даже вместе не имеют большинства в парламенте, и другие партии (влиятельные) обещают поддержать его голосованием в парламенте (при определенных условиях).

Правительство может быть создано как *беспартийное*. В данном случае возможны 4 варианта. Во-первых: когда в стране вообще нет политических партий или они запрещены и находятся на нелегальном положении (в абсолют-

ных монархиях – Саудовская Аравия, Оман, Кувейт или в условиях военных режимов).

Во-вторых, – "деловое" (чиновничье или служебное) правительство, оно создается не лидерами партий, а чиновниками и имеет обычно кратковременное существование (см. выше).

В-третьих, особого рода беспартийное правительство технократов создается обычно военными режимами. Сохраняя в своих руках политическую власть и главные рычаги управления, военные создают кабинет профессионалов, который обязан проводить в жизнь выработанную ими политику (действовали в Аргентине, Бразилии, Нигерии).

В-четвертых, существует также *временное правительство и правительство национального единства*. Первое чаще всего создается в условиях чрезвычайных ситуаций и ее в соответствии с правилами, предусмотренными конституцией. Но иногда оно, хотя и учреждается в экстремальных условиях, образуется как временное служебное, беспартийное правительство. Такова была ситуация в Болгарии в феврале 1997г., когда в обстановке массовых демонстраций протеста правящая социалистическая партия, имевшая большинство в парламенте, отказалась от формирования правительства и президент на несколько месяцев до выборов в парламент назначил беспартийное правительство из специалистов (некоторые его члены состоят в партиях, но в данном случае обязаны действовать на беспартийной основе).

Правительство национального единства, напротив, создается на наиболее широкой основе из представителей многих партий и массовых общественных организаций для максимального сплочения всех патриотических сил. Беспартийными считаются правительства в некоторых постсоциалистических странах, если президент является беспартийным (Россия, Беларусь).

За свою деятельность правительство несет ответственность: политическую, гражданскую и уголовную. Политическая ответственность правительства и отдельных министров состоит в том, что они обязаны уйти в отставку при выражении вотума недоверия, резолюции порицания и т.п. При солидарной ответственности уходит в отставку весь кабинет, при индивидуальной – только тот министр, которому выражено недоверие. Вопрос о том, какая форма ответственности будет применена, в одних странах решает сам кабинет (в Великобритании), в других – парламент (в Италии).

Гражданская ответственность, предусмотренная конституциями многих стран, означает возмещение ущерба, причиненного гражданам и юридическим лицами в результате деятельности правительства, если при этом были нарушены законы. Возмещение осуществляется по решению суда в результате обра-

щения потерпевшего в суд с гражданским иском. Уголовная ответственность применяется за нарушения законодательства при исполнении служебных обязанностей. Во многих случаях ее формы аналогичны ответственности президента (импичмент; суд, осуществляемый одной из палат парламента; особый суд, специально образуемый парламентом; процесс, проводимый в конституционном суде). Уголовная ответственность правительства применялась в некоторых странах Африки (Сомали, экваториальная Гвинея и др.), правда лишь после военного переворота и свержения этого правительства. Члены правительства в Италии, Японии подвергались уголовной ответственности за взяточничество и за неуплату налогов.

### *Структура исполнительной власти в США*

Создатели Конституции США стремились воплотить в постe Президента сильную ИВ, способную обеспечивать единство страны, ее суверенитет и управление делами Союза. Уникальность положения президента состоит в том, что он одновременно является главой государства и ИВ.

В США понятие "институт президентства" охватывает всю совокупность правительственных органов, подчиненных президенту. В их число входят прежде всего непосредственные советники президента, работающие в примерно 12 агентствах, объединенных общим названием "Исполнительная администрация президента", и члены кабинета, или собственно правительство.

*Исполнительная администрация президента* была создана президентом Рузвельтом в 1939 году с тем, чтобы обеспечить координацию работы всех органов ИВ и контроль за их деятельностью. Ее структура не является стабильной. Каждый президент вносит в нее изменения, приспособлявая структуру к своему стилю руководства. Наиболее важными агентами Исполнительной администрации являются аппарат Белого дома, Бюро управления и бюджета и Совет национальной безопасности.

*Аппарат Белого дома* состоит из непосредственных помощников президента, на которых он опирается в осуществлении руководства основными правительственными органами в Вашингтоне. В организации работы своего аппарата президенты использовали две модели. Ф.Рузвельт и Дж.Кеннеди были сторонниками децентрализованной, открытой модели, при которой каждый помощник непосредственно общается с президентом. Позитивной стороной открытой модели являлись широкая информированность президента и возможность сопоставления им различных взглядов и походов, знание которых позволяло принимать наиболее взвешенные решения. Негативной – то, что данная



модель неизбежно вызывала столкновение мнений и точек зрения, разногласию и отсутствие должной координации в формулировании и осуществлении политической линии президента.

Во время президентства Эйзенхауэра, Никсона и Рейгана использовалась другая модель с более централизованной и иерархической организацией. При Никсоне доминирующими фигурами в аппарате Белого дома были руководитель персонала, советник по национальной безопасности и советник по внутренним делам, под контролем которых находился доступ к президенту как людей, так и идей. Буш также избрал централизованную модель, и при нем руководитель персонала Дж.Сунуну стал, по существу, единым управляющим всеми делами аппарата Белого дома. Централизованная модель обладает тем преимуществом, что она позволяет достичь максимальной согласованности в проведении политики. Вместе с тем она таит в себе реальную опасность создания полосы отчуждения вокруг президента, его изоляции от поступления объективной информации и оригинальных идей.

Аппарат Белого дома выполняет четыре основные функции. Часть сотрудников занята административными обязанностями. Вторая группа сотрудников обеспечивает координацию работы министерств. Третья группа – отвечает за связь с Конгрессом. Она прослеживает прохождение президентских законопроектов по лабиринтам палат, организует встречи и беседы президента с лидерами Конгресса и в целом способствует реализации законодательных инициатив президента. Наконец, четвертая группа помощников заботится о защите политических интересов президента. Пресс-секретарь Белого дома отвечает за "рекламу" в средствах массовой информации президента и его политики в наиболее благоприятном свете. Эксперт по изучению общественного мнения внимательно следит за реакцией в стране на выступления и политические шаги президента, а помощник по политическим вопросам имеет постоянный контакт с ключевыми политическими группами и старается обеспечить их поддержку политики президента.

По мере умножения полномочий президента рос и аппарат Белого дома. Ф.Рузвельту требовалось лишь 45 помощников для того, чтобы успешно справиться с задачами вывода страны из кризиса тридцатых годов и обеспечения победы во Второй мировой войне. К 1975 году персонал Белого дома увеличился в 12 раз и достиг штата в 540 сотрудников. Растущее политическое влияние и бюрократизация аппарата Белого дома уже давно стали предметом критики как противниками, так и сторонниками президента. Противоречивость роли аппарата в осуществлении президентом его функций очевидна без помощи его сотрудников президент вообще не смог бы руководить органами ИВ, в то время

как, преломляясь в призме действий аппарата, сама политика претерпевает отклонения и искажения. Поэтому для обуздания своеволия и отклоняющегося от их официального статуса поведения помощников высших должностных лиц необходимо повысить степень гласности, контроля и отчетности.

*Бюро по управлению и бюджету* было создано в 1970 году с целью объединения функций уже существовавшего Бюро по бюджету с функциями управления. Во-первых, Бюро изучает и корректирует заявки министерств и других правительственных органов по бюджету перед мет, как передать их в конгресс. Во-вторых, после принятия бюджета Конгрессом и открытия финансирования Бюро контролирует выдачу средств и их использование соответствующими ведомствами. В осуществлении бюджетной функции бюро может в первом случае урезать или вообще отклонить заявки ведомств, во втором – ограничивать или откладывать выдачу средств, уже предусмотренных бюджетом.

Управленческие функции Бюро включают в себя утверждение штатов министерств, принятие мер по повышению эффективности их работы, сбор и анализ финансовых отчетов ведомств, осуществление права президента реорганизовывать федеральные исполнительные органы. Поскольку директора Бюро действуют достаточно авторитарно, диктуя ведомствам свои решения, Бюро по управлению и бюджету стало одним из самых могущественных и нелюбимых в правительстве центральных агентств.

*Совет национальной безопасности (СНБ)* был создан в 1947 году в качестве совещательного органа при президенте с целью координации работы внешнеполитических органов. В состав СНБ входят президент, вице-президент, директор ЦРУ, начальник (председатель) Объединенного комитета начальников штабов, госсекретарь, министр обороны и советник президента по национальной безопасности, который руководит аппаратом СНБ и председательствует на его заседаниях. По замыслу, предназначением СНБ было представление возможности его членам возможности заранее знакомиться с планами всех внешнеполитических органов с тем, чтобы согласовывать и проводить единую внешнюю политику, но на практике СНБ превратился в центр противостояния и конфликтов. Между советником президента по национальной безопасности и главами основных внешнеполитических органов – государственного департамента, министерства обороны и ЦРУ. Многие советники по национальной безопасности наделяли себя функциями и полномочиями фактических заместителей президента по внешней политике, чем нередко вызывали открытое недовольство госсекретаря и министра обороны.

*Кабинет Президента* состоит из секретарей – глав 14 исполнительных департаментов, а также других официальных лиц, введенных президентом в ка-

бинет. Члены кабинета (министры) назначаются президентом и утверждаются Сенатом (С. 85). В состав так называемого *внутреннего кабинета* входят главы наиболее престижных министерств; они имеют более свободный доступ к президенту, чем члены "внешнего кабинета".

### ***Внутренний кабинет***

Госсекретарь  
 Министр обороны  
 Министр финансов  
 Министр юстиции

### ***Внешний кабинет***

Министр внутренних дел  
 Министр сельского хозяйства  
 Министр торговли  
 Министр труда  
 Министр здравоохранения  
 Министр жилищного и коммунального строительства  
 Министр транспорта  
 Министр энергетики  
 Министр образования  
 Министр по делам ветеранов

Роль кабинета (департаментов) определена Конституцией в качестве консультативного органа при президенте. В Конституции правительству посвящены всего две строчки: президент "может требовать от руководителей каждого исполнительного департамента письменного мнения по любому вопросу, относящемуся к его компетенции" (ст. II, разд. 2). Но фактически он меньше всего соответствует этому предназначению. Спецификой правительства США является то, что кабинет министров практически не функционирует в качестве коллективного органа и каждое министерство работает самостоятельно. Сферы ответственности министров настолько различны, что их вообще крайне редко собирают для совместного решения государственных дел. Примечательно, что среди многочисленных правительственных зданий в центре Вашингтона нет дома кабинета министров.

Совещательные и консультативные возможности кабинета ограничены и неоднородностью его персонального состава. Одни из министерств, включая, как правило, членов "внутреннего кабинета" – близкие соратники президента, активные руководители его избирательной кампании. Естественно, с ними у президента существуют вполне доверительные отношения. Другие же министры, возможно, никогда прежде не работали с президентом и познакомились с ним лично лишь после назначения в кабинет. Поэтому их контакты с президентом являются более официальными и формальными.

Особое место в системе органов госвласти принадлежит *вице-президенту*. В течение многих десятилетий вице-президенты неизменно находились как бы в тени президентов, занимая почетное, но не более того, положение на государственном Олимпе. Их функции сводились к председательствованию в Сенате и участию в официальных церемониях, в то время как влияние на политику президента оставалось незначительным. Единственным поворотом истории, когда вице-президент внезапно оказывался в центре политической жизни, были случаи досрочного освобождения должности президента. За всю историю США произошло 8 таких случаев: 3 президента умерли, 4 были убиты, 1 ушел в отставку. Тогда, согласно Конституции, вице-президенты становились президентами.

Однако с ростом ответственности и полномочий президентов их конституционные напарники стали играть более заметную роль. Такие вице-президенты, как Нельсон Рокфеллер (1975-1977гг.), Уолтер Мондейл (1977-1981гг.) и Джордж Буш (1987-1989) стали влиятельными членами кабинета и Совета национальной безопасности. Они активно содействовали президентам в осуществлении внешней и внутренней политики, были ближайшими политическими советниками. Канцелярия вице-президента – одна из наиболее многочисленных по составу агентств Исполнительной администрации президента.

Федеральная ИВ США – достаточно громадная государственная машина, у руля которой находится президент. Его штаб – Исполнительная администрация президента и кабинет министров. Это – высший эшелон руководства. Основу госмашины составляет 14 министерств. Помимо них существует примерно 200 самостоятельных правительственных, а так же ряд государственных корпораций.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что вплоть до 1913 года правительство США состояло только из 5 министерств, до 1965 года – из 8. Созданные в 1965 году министерства стали необходимыми для осуществления активной роли государства в социальной сфере и в управлении отраслями хозяйства, имеющими общегосударственное значение.

Внутренняя структура министерств не является идентичной, что отражает их исторические, целевые и функциональные различия. Вместе с тем она содержит ряд общих управленческих элементов и подразделений. Руководство текущей работой министерства возглавляет заместитель министра, которому подчинены все другие должностные лица и подразделения данного ведомства. Главный помощник министра, наряду с выполнением прямой обязанности, обозначенной в его должности, руководит секретариатом министра, а также управлением политики и бюджета. Заведующие функциональными отделами мини-

стерств находятся, как правило, в должности помощников министра и в его прямом подчинении. В каждом министерстве есть юридический отдел и отдел инспекции, в большинстве из них имеются подразделения, ведающие вопросами законодательства и связи с Конгрессом, связи с общественностью и прессой ("Public Relations"), кадров и трудовых отношений. Структура министерства не является застывшей, каждый очередной министр вправе вносить изменения. Правомочия и функции министерств строго определены законом, за их использованием существует достаточно жесткий контроль со стороны конгресса и аппарата Президента.

Самостоятельные, т.е. не входящие в структуру министерств и не подчиненные им агентства и комиссии имеют целевое предназначение. Самостоятельное административное агентство, создаваемое решением Конгресса, возглавляет директор, назначаемый и освобождаемый от должности Президентом. Агентства выполняют функции госуправления, которые по тем или иным причинам Конгресс не считает нужным передавать существующим министерствам.

Иные функции возложены на *независимые комиссии по регулированию* (НКР). Каждая НКР осуществляет регулирование отдельных отраслей экономики или видов экономической деятельности. Так федеральная комиссия по связи регулирует распределение радиочастот между радио- и телевизионными компаниями. Для выполнения возложенных на них задач Конгресс наделяет НКР определенными нормотворческими, юридическими и административными полномочиями. НКР устанавливает правила и нормы для отраслей, регулированием которых они ведают, координируют соблюдение этих норм и принимают дисциплинарные меры к нарушителям.

Поскольку НКР обладает большими полномочиями и влиянием, то вмешательство в их работу со стороны Президента или Конгресса могло бы внести нежелательные осложнения. Чтобы их по возможности избежать, НКР управляются коллективным органом – правлением комиссии, состоящим из 5-9 членов, представляющих Демократическую и Республиканскую партии. Члены правления комиссии назначаются одновременно и на разные сроки (в зависимости от соотношения сил в комитетах Конгресса) и не могут быть уволены Президентом. В дополнение к НКР некоторые самостоятельные административные агентства так же наделены функциями регулирования. Так, Управление по продовольствию и медикаментам отвечает за выдачу лицензий на производство лекарств и препаратов, предназначенных для внутреннего рынка.

В механизме государственного управления и регулирования решающая роль принадлежит бюрократии. США обладают одной из самых отлаженных и эффективных бюрократических систем. Общее число госслужащих (включая

военнослужащих) составляет около 188 млн. человек, т.е. немногим более 10% самодеятельного населения США. Из них федеральных служащих – менее 3 млн. человек.

Показательно, что за последние годы (с 1970 года) число последних возросло примерно на 5%. Необходимо иметь в виду, что наряду с военнослужащими наиболее многочисленные категории госслужащих составляют учителя школ, специалисты сельского хозяйства, почтовые служащие, финансовые работники и медперсонал. Численности же "чистых" чиновников не превышает 300 тыс. человек. Существует этический кодекс госслужащих, согласно которому они не имеют права одновременно работать в частных структурах и входить в состав правлений частных компаний (даже "почетными" неоплачиваемыми членами), не могут использовать служебное положение для личных целей, принимать дороже 20 долларов и т.п. Примечательно, что в 1993 году Президент Клинтон уволил директора ФБР за неэтичное поведение – он использовал служебный транспорт (автомобиль и самолет) для личных поездок. Такая "незначительная мелочь" не позволительна для руководителя столь значительного подразделения.

### *Правительством Ее Величества Великобритании*

В Великобритании нет конституции как единого акта, регулирующего общественное и государственное устройство. Поэтому правовая регламентация вопроса формирования, состава, компетенции и функций правительства осуществляется на основе писанного и неписаного права, вошедшего в состав британской конституции в виде отдельных наиболее важных законов и конституционных соглашений.

Формально высшая ИВ в Великобритании принадлежит Короне, т.е. монарху (в настоящее время – Королеве). Королева стоит во главе государства, являясь главой ИВ, вооруженных сил, англиканской церкви. Управление государством осуществляется от имени Королевы.

Фактическая роль королевы как главы ИВ обусловлена действием неписаных норм конституции и конституционных соглашений. В соответствии с этими нормами королева действует по совету своих министров, которые отвечают за каждый акт государства. Королеве оказывает содействие Тайный Совет, с которым она консультируется. В его состав входят все министры кабинета, некоторые министры вне кабинета, специальные советники. Центральная ИВ представлена органом, состоящим из министров – Правительством Ее Величества во главе с премьер-министром. Хотя в Великобритании как в консти-

туционной Монархии сохраняются значительные юридические полномочия монарха, фактически основную роль в управлении государством играют правительство и премьер-министр.

Отдельные вопросы организации и деятельности правительства регулируются следующие основные нормативные акты: Акты о Министрах Короны 1937 года, 1964 года, 1975 года, Акты о дисквалификации депутатов Палаты общин 1957 года и 1975 года, Акт о государственных документах 1967 года, Акт о жаловании министров 1972 года.

Порядок формирования правительства основывается главным образом на конституционных соглашениях. Новое правительство формируется после каждого парламентских выборов. Королева назначает премьер-министром лидера победившей партии. Поскольку каждая партия имеет заранее избранного лидера, никого другого на этого пост Королева назначить не может. Если же ни одна из партий не получила абсолютного большинства (что в Великобритании случается довольно редко), Королева проводит консультации с лидерами партий и, выслушав их советы и предложения, сама принимает решение о том, кого назначить премьер-министром. После назначения премьер-министра Королева по его предложению назначает всех остальных членов кабинета и всего правительства.

Если премьер-министр уходит в отставку в период между парламентскими выборами, его преемник назначается Королевой после того, как партия, располагающая большинством голосов в Палате общин, изберет нового официального лидера. Новый премьер, даже если он принадлежит к той же партии, что и его предшественник, формирует новый кабинет. Поражение на выборах влечет коллективную отставку правительства. Что касается королевской прерогативы увольнять премьер-министра, то с 1783 года монархи не пользовались этим правом. На этом основании британскими правоведом признается неконституционность увольнения премьер-министра и его правительства в отставку, за исключением ситуаций чрезвычайного характера.

В структуре ИВ правительство занимает особое место. В отличие от других стран, внутри него формируется и действует кабинет министров с более узким составом. Таким образом, термины "правительство" и "кабинет" не равнозначны. В правительство входят все министры, тогда как кабинет – это организационно обособленная часть правительства, играющая особо важную роль.

Кабинет является органом, структуру и компетенцию которого определяют в значительной мере конституционные соглашения. Тот факт, что жесткие правила, касающиеся его состава, функций и процедуры деятельности, отсутствует, приводит некоторых британских правоведов, например, П.Хенесси, к вы-

воду, что изменения роли кабинета и его *modus operandi* (способа действия) могут происходить неформальным путем, т.е. без принятия соответствующих статутов и это придает деятельности кабинета "пластичность".

Кабинет включает министров, возглавляющих самые важные министерства. На регулярных заседаниях кабинета обсуждаются наиболее актуальные вопросы государственной жизни, принимаются решения, которые затем реализуются членами правительства. Поскольку существует различие понятий "правительство" и "кабинет", постольку сложилось и деление министров на две группы: министры - члены кабинета и министры - не члены кабинета. Число министров законодательно не определен, обычно колеблется от 75 до 80 человек. Численный состав правительства устанавливается премьер-министром.

В правительстве полного состава можно выделить четыре категории министров:

1. Министры, возглавляющие министерства, именуемые, как правило, государственными секретарями (некоторые министры сохраняют исторические наименования, как, например, канцлер казначейства, лорд-канцлер);

2. Министры, не являющиеся главами министерств, т.е. министры без портфеля, а так же члены правительства, занимающие традиционные должности – лорд-хранитель печати, канцлер герцогства Ланкастерского;

3. Государственные министры, являющиеся фактически заместителями глав министерств или главами крупных функциональных подразделений министерств (в министерствах обороны, окружающей среды и т.р.);

4. Младшие министры – парламентские секретари, обеспечивающие связи министров с парламентом. В крупных министерствах обычно имеется парламентских секретарей. В состав правительства входят также младшие министры казначейства.

Особое место в правительстве отводится главным юридическим советникам правительства – генеральному атторнею и его заместителю – генеральному солиситору, а также лорду – адвокату Шотландии и генеральному солиситору Шотландии. В обязанности этих лиц входит выступление в суде от имени правительства по важным делам и некоторые другие юридические обязанности. Указанные лица одновременно являются членами Палаты общин.

Что касается состава кабинета, то он определяется лично премьер-министром, и обычно число министров колеблется от 16 до 24 человек, считая и самого премьера. Кроме наиболее важных министров-госсекретарей, а также министров, вводимых в кабинет по причине их важной роли в руководстве правящей партии, в кабинет обязательно входят лорд-канцлер, канцлер казначейства, госсекретари внутренних и иностранных дел, обороны, торговли. Кроме



того, премьер-министр группирует вокруг себя несколько министров, занимающих особое положение в кабинете в силу важности возглавляемых ими министерств; канцлера казначейства, министров обороны, внутренних и иностранных дел.

Таким образом в каждом кабинете обычно складывается своеобразный "внутренний кабинет", представляющий собой неформальную группу министров, пользующихся особым доверием премьера. Они принимают наиболее активное участие в заседаниях кабинета и оказывают влияние на принятие решений. Те же министры, которые не входят в состав кабинета, могут присутствовать на его заседаниях только тогда, когда их специально приглашают для рассмотрения того или иного вопроса.

При кабинете действует ряд *постоянных комитетов*, по основным направлениям государственной политики, могут создаваться специальные комитеты в связи с возникновением острой политической ситуации, по экстренно возникающим вопросам. Число комитетов определяется премьером. Он же решает вопросы о создании и ликвидации комитетов, их структуре, составе и сфере деятельности. Обычно функционирует около 20 постоянных комитетов и значительно большее число комитетов *ad hoc* ("только для этого случая").

Вспомогательную работу по обслуживанию комитетов осуществляют сотрудники секретариата кабинета. Председателем наиболее значимых комитетов является премьер-министр, в другие комитеты он сам назначает председателей. Наиболее важными являются комитеты по вопросам обороны и иностранных дел, экономической стратегии, внутренней политики, законодательству.

Комитеты занимаются предварительной подготовкой вопросов, обсуждаемых на заседаниях кабинета, по ключевым направлениям государственной политики, они также координируют деятельность различных ведомств при решении задач, затрагивающих сферы их деятельности. В ряде случаев кабинеты сами выносят решения от имени кабинета. Такая практика была введена в середине 60-х годов, когда было установлено, что вопрос может быть передан из комитета в кабинет для принятия по нему решения с согласия председателя комитета, который при этом должен учитывать степень единодушия в комитете, а также важность и политическую значимость вопроса.

*Премьер-министр.* Должность премьер-министра возникла как результат конституционного соглашения. До настоящего времени его полномочия и фактическая роль определяются неписаным правом, а также зависят от политических обстоятельств. Он играет ведущую роль в кабинете и правительстве, осуществляя руководство их деятельностью, а также руководство основными министерствами и центральными ведомствами. Он является главным советником

Королевы и выполняет представительские функции в международных отношениях.

Премьер-министр устанавливает круг вопросов, подлежащих рассмотрению кабинетом и правительством, определяет их общую политическую стратегию, руководит работой комитетов, дает рекомендации монарху относительно состава кабинета, назначает его, решает вопрос об увольнении министров и об отставке правительства, направляет правотворческую деятельность кабинета.

Для современной Великобритании характерно возрастание роли премьера в принятии политических решений и ограничение коллегиальных форм деятельности кабинета. Безусловно признается, что премьер-министр вправе вмешиваться в любую область управления. Практика свидетельствует, что премьер играет ведущую роль прежде всего в области внешних сношений, экономической политики и других наиболее важных сферах государственной жизни.

Премьер-министр осуществляет ряд прерогатив монарха от его имени: назначает высших чиновников государства, созывает и распускает парламент, объявляет войну и заключает мир. Английское право не содержит специальных требований к кандидату на пост премьер-министра. Лицо, претендующее на эту должность, должно быть совершеннолетним, британским подданным, членом парламента (Палаты общин).

Для обеспечения эффективной деятельности премьер-министра используется личный секретариат премьер-министра, который не имеет постоянного состава. Премьер-министр может создавать в структуре этого органа новые звенья. Секретариат премьер-министра включает лиц, являющихся гражданскими служащими – чиновниками высшего ранга. В функции личного секретариата входит ведение переписки, поддержание связи с членами кабинета, с отдельными министерствами и ведомствами, подготовка информационных и аналитических материалов. В личном секретариате премьер-министра существует должность секретаря по связи с общественностью, на которого возлагаются обязанности выступать с публичными заявлениями о политике правительства, встречаться с журналистами, проводить пресс-конференции.

*Полномочия кабинета.* Английское статутное право не содержит норм, определяющих полномочия кабинета. Фактически в настоящее время в его компетенцию входит общее руководство исполнительным аппаратом в соответствии с политикой, предписанной парламентом; определение основных направлений государственной политики; участие в подготовке законопроектов для рассмотрения в парламенте, а также принятие актов, относящихся к компетенции самого кабинета.

Значительное место в деятельности кабинета принадлежит руководству системой центральных органов управления. Он определяет основные направления их работы, разрешает спорные вопросы между ними. В деятельности отдельных членов кабинета большая роль отводится руководству возглавляемыми ими министерствами. Министр несет ответственность за политику министерства, выступает в Палате общин по вопросам, относящимся к сфере деятельности министерства, проводит межминистерские переговоры в кабинете.

Работа кабинета организуется его аппаратом, в который входит ряд органов; секретариат, центральная статистическая служба и др. Структура аппарата может меняться в зависимости от личного усмотрения премьер-министра, который вправе создавать в ней новые посты и подразделения. Под общим руководством премьер-министра секретариат координирует деятельность правительства и кабинета, включая комитеты.

Кабинет регулярно заседает в официальной резиденции премьер-министра. Кроме членов кабинета в заседаниях участвуют секретарь кабинета, его заместитель и помощники, отвечающие за подготовку данного вопроса, а также министры, не являющиеся членами кабинета, в случаях, когда рассматриваются вопросы, затрагивающие интересы соответствующих министерств. На заседания могут быть вызваны и эксперты по конкретным вопросам.

Подробные протоколы заседаний не ведутся. Голосование осуществляется в очень редких случаях, причем для принятия решений не установлен какой-либо кворум. При выработке решения определяющую роль играет мнение премьера. В конце обсуждения он подводит итоги, обобщая высказанные мнения, и затем объявляет решение кабинета. Копии заключений кабинета направляются королеве и всем членам кабинета. Все документы кабинета считаются собственностью данной администрации и не подлежат передаче последующему кабинету.

Деятельность британского кабинета носит закрытый характер. Акт "О государственных документах" 1967 года запрещает ознакомление общественности с протоколами кабинета в течение тридцати лет. Члены кабинета, являющиеся одновременно членами Тайного Совета, приносят присягу, которая включает обещание не разглашать информацию, связанную с деятельностью кабинета.

### Литература

1. Ардан Филипп. Франция: государственная система. М.: Юрид.лит., 1994. – 175 с.

2. Горгес Рената. Так работают правительство и парламенты. М.: Дело, 1993. – 96 с.
3. Исполнительная власть в Российской Федерации: научно-практическое пособие. М.: БЕК, 1996. – 269 с.
4. Козлов Ю.М. Исполнительная власть // Вестник МГУ, сер. "Право", 1992. – №3,4,6; 1993. – №1,3,4.
5. Конституции зарубежных государств. М.: Юрид.лит., 1996.
6. Мишин А.А. Василевич В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985.
7. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М.: Юрид.лит., 1994. – 128 с.
8. Президент – Правительство – исполнительная власть: российская модель. М.: МОНФ, 1997. – 68 с.
9. Рукоусев Е.Ю. Короли, президенты, премьеры... Екатеринбург: Ур. ОРАК, 1996. – 301 с.
10. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М.: Юрид.лит., 1994. – 176 с.
11. Селезнев В.И. Политическая система США. СПб.: Укт, 1995. – 183 с.
12. Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996.
13. Становление американского государства. СПб.: Наука, 1992. – 319 с.
14. Уилсон Джеймс. Американское правительство. М.: прогресс, 1995. – 510 с.
15. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. Изд.дом "Артикул", 1997. – 351 с.