МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ИЖЕВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет Экономика, право и гуманитарные науки

Кафедра «Специальные правовые дисциплины»

КУРСОВАЯ РАБОТА

**Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование**

Выполнил: студент гр. 2-41-24з

C.В. Шишкина

Научный руководитель: к.и.н., доцент

М.В.Тенсин

Ижевск

2011

**Оглавление**

|  |  |
| --- | --- |
| Введение ……………………………………………………………………... | 3 |
| Глава I.Теоретические и исторические основы статуса вспомогательных органов при главе государства ……………………………………………... | 7 |
| 1.1. Понятие, признаки, виды и значение вспомогательных органов при главе государства …………………………………………………………… | 7 |
| 1.2. Развитие вспомогательных органов при главе государства: истоки истановление…………………………………………………………………..  | 28 |
| 1.3. Источники права для вспомогательных органов при главе государства…………………………………………………………………… | 37 |
| Глава II. Конституционные основы деятельности вспомогательных органов при главе государства в Российской Федерации и зарубежных странах………………………………………………………………………... | 43 |
| 2.1. Взаимодействие вспомогательных органов при главе государства между собой и с другими государственными органами………………….. | 43 |
| Заключение ………………………………………………………………….. | 50 |
| Список источников и литературы …………………………………………. | 54 |

**Введение**

**Актуальность.** Вспомогательные органы при главе государства являются одной из наиболее значимых частей государственного механизма. Имея статус государственных органов, они оказывают существенное и непосредственное влияние на решение самого широкого круга вопросов политической практики.

Основной задачей вспомогательных органов является обеспечение деятельности главы государства. Не принимая самостоятельных государственно-властных решений, эти органы занимаются подготовкой, проведением в жизнь и наблюдением за выполнением решений главы государства, связанных с воздействием на общественные отношения, в том числе входящих в предмет конституционного права. Таким образом, вспомогательные органы вступают в конституционно-правовые отношения и как один из государственных органов, и как один из участников принятия и сопровождения основополагающих государственных решений.

Воплощение полномочий главы государства в жизнь во многом зависит от создания конституционно-правовых предпосылок деятельности вспомогательных органов, прежде всего чёткого закрепления их правового статуса, возможностей для надлежащего решения стоящих перед ними задач, а также определения мер, направленных на недопущение и пресечение злоупотреблений со стороны вспомогательных органов. Все эти вопросы нуждаются в конституционно-правовом исследовании.

В деятельности вспомогательных органов при главе государства в различных странах есть общее и особенное. Особенности их устройства и работы связаны с самыми разнообразными обстоятельствами, среди которых можно выделить принадлежность государства к той или иной правовой семье, определённая в основном законе модель разделения властей и способ распределения полномочий между государственными органами, традиции.

Общее же обусловлено основным предназначением вспомогательных органов возложением на них обязанностей по обеспечению полномочий главы государства и, следовательно, необходимостью решения схожих задач.

Сравнительное исследование вспомогательных органов при главе государства может помочь в выявлении положительного опыта деятельности вспомогательных органов в различных странах и определении условий его применения в существующих обстоятельствах.

В России накоплен богатый опыт работы вспомогательных органов.

Вместе с тем, во время неустойчивости развития государства, смены власти, отмечаются существенные разрывы в преемственности их деятельности. Вновь создаваемые вспомогательные органы часто образуются как бы «с чистого листа», вследствие чего оказывается невостребованным предыдущий опыт их устройства и деятельности.

В настоящее время Российской Федерацией часто заимствуются зарубежные государственно-правовые подходы. В таких условиях особое значение для успешности деятельности российских вспомогательных органов приобретает сравнительное изучение опыта, накопленного различными странами в данной области.

**Степень научной разработанности и круг использованных источников.** Вопросам устройства, деятельности и развития государственных органов посвящено немало работ отечественных и зарубежных учёных. Однако в этих работах вспомогательные органы при главе государства рассматривались в основном в связи с правовым положением и деятельностью последнего 1. Тем не менее, в последнее время появились исследования, непосредственно посвященные вспомогательным органам и различным вопросам работы их

1 См.например:Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика: Как избирается Президент. Президент и разделение властей. Полномочия главы государства. Президент и его команда. М., 1996; Дёггев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретикоправовые и конституционные основы. М., 2005; Авакьян А. Конституционное право России. Б 2 т. T.2. М., 2005. 346-367.

отдельных видов (труды А.М.Осавелюка, А.С.Макарычева, Ю.А.Иванова и др.).Однако конституционно-правовая работа А.М.Осавелюка2 посвящена вспомогательным органам в целом, а не отдельно вспомогательным органам при главе государства, и только вспомогательным органам зарубежных стран. Исследование А.С.Макарычева3, глубокое по содержанию и примечательное по привлекаемым источникам, имеет историко-политологическую направленность, как и работа Ю.А.Иванова4.

Отсутствуют государственно-правовые работы, посвященные непосредственно вспомогательным органам при главе государства, их отдельным видам, взаимодействию между собой и с другими государственными органами, способам образования, устройству, деятельности и развитию данных органов в различных странах, источникам права, затрагивающим отношения с участием вспомогательных органов при главе государства.

**Цель** исследования - осмысление конституционно-правового статуса и действительного положения вспомогательных органов при главе государства и разработка соответствующих российским условиям предложений, направленных на правовое обеспечение эффективного решения вспомогательными органами стоящих перед ними задач.

**Задачи исследования**:

• определение содержания и соотношения понятий, составляющих основу конституционно-правовой характеристики вспомогательных органов при главе государства;

• изучение развития вспомогательных органов при главе государства и связанных с этим изменений в подходах к конституционно-правовому

2Осавелюк A.M. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М., 1998.

3Макарычев А.С. Идеи для политики. Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940-х - начало 1990-х гг.). Н. Новгород., 1998.

4Иванов Ю.А. Совет Национальной Безопасности США // URL: <http://www.iskran.ni/russ/works99/ivanov.html>.

регулированию их деятельности в Российской Федерации и зарубежных странах;

• выявление и описание источников правового регулирования работы вспомогательных органов при главе государства в разных странах;

• изучение деятельности различных видов вспомогательных органов при главе государства, существующих в России и за рубежом, и нахождение причин, влияющих на их работу;

• рассмотрение взаимодействия различных вспомогательных органов при главе государства между собой и с иными государственными органами, определение путей и условий достижения целей такого взаимодействия.

**Предметом** исследования является совокупность конституционно-правовых отношений с участием вспомогательных органов при главе государства.

**Объектом** исследования являются вспомогательные органы при главе государства, порядок их создания, становление и развитие, место в системе государственных органов, полномочия и их реализация, а также источники права, закрепляющие статус вспомогательных органов.

**В структурно-композиционном плане** работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка источников и литературы.

**Глава I. Теоретические и исторические основы статуса вспомогательных органов при главе государства**

*1.1. Понятие, признаки, виды и значение вспомогательных органов при главе
государства*

Существование вспомогательных органов при главе государства, почти все стороны их деятельности зависят от места, силы и влияния президента или монарха. Названные органы можно уподобить тени, которая не существует сама по себе, но может подчиняться особым законам и порождать особые последствия. Поэтому представляется целесообразным сначала рассмотреть понятие «глава государства».

Понятие «глава государства», как и многие другие, является многозначным. Можно говорить о главе государства как правовом институте, то есть совокупности норм права, регулирующих порядок его образования и деятельности. На содержание таких правовых норм влияют два основных обстоятельства:

1) существующие в стране общие подходы к закреплению правового положения государственных органов;

2) природа главы государства как органа государственной власти.

Одним из основных является понимание главы государства как института государства, чья деятельность урегулирована нормами права. В значительной степени именно в этом понимании будет рассматриваться глава государства в данной статье.

В мире существует огромное разнообразие подходов к правовому закреплению порядка образования и деятельности главы государства5.

5См.: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика: Как избирается Президент. Президент и разделение властей. Полномочия главы государства. Президент и его команда. - М., 1996; Орлов А.Г. Политические системы стран Латинской Америки. - М. 1982; Комарова В.В. Глава государства и судебная власть (федеральный и региональный аспект) // Рос. судья. - М., 1999. №3. - С. 5-10.

Для раскрытия темы исследования важным видится выделение и рассмотрение стержневых черт и особенностей главы государства и связанных с ними различных вопросов деятельности вспомогательных органов при нём.

Следует различать главу государства юридического и правящего. Юридическим главой государства является государственный орган, названный таковым в основном законе и другом законодательстве государства. Например, Президент Российской Федерации в ч.1 ст.80 Конституции Российской Федерации прямо назван главой государства. Правящим главой государства можно назвать такой государственный орган, который прямо не называется таковым, но подобное его предназначение вытекает из законодательства6. Правящий глава государства – это орган государственной власти, обладающий основными полномочиями главы государства. Среди таких полномочий можно выделить:

1) представительство государства внутри страны и на международной арене (представительское);

2) участие в определении основных направлений внутренней и внешней политики, степень которой зависит от формы правления (управленческое, целеполагания);

3) назначение высших должностных лиц (дополнительное полномочие, так как для назначения высших должностных лиц могут использоваться самые различные подходы, а в нём участвовать органы государственной власти различных ветвей).

Возможно выполнение основных полномочий главы государства одним или несколькими органами с одновременным закреплением такого положения за другим государственным органом. При этом даже в межгосударственном общении, где правовые предписания и порядок имеют очень большое значение,

6См.: Дёггев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. - М., 2005. - С. 156-157; Balicki R. Konstytucyjna pozycja glowy panstwa w roznych systemach rzadow // Acta Univ. wratislaviensis. - Wroclaw, 2000. №2177: Przeglad prawa i administracji, №43. - S. 137-155.

бывают случаи, когда в качестве полномочного, законного главы государства признаётся лицо, внешне не являющееся таковым.

Например, в советско-американских отношениях американского президента попросили напрямую писать Брежневу, как равному, что, пусть и не сразу, но было сделано7.

Несовпадение правящего и юридического главы государства встречается достаточно часто, что связано с существующими традициями, жёсткостью статусных норм и сложностью их изменения, тогда как старые нормы не могут быть изменены, но уже не соответствуют новой политико-правовой действительности, а также с другими обстоятельствами8. Такое несовпадение порождает сложности для правового исследования и решения вопроса о том, что отнести к его предмету, чтобы, с одной стороны, рассматривались существующие общественные отношения, а с другой – эти отношения были правовыми.

Для целей настоящей статьи подход к определению главы государства с точки зрения наличия соответствующих полномочий является наиболее оправданным, так как особенности деятельности состоящих при нём вспомогательных органов определяется не наименованием государственного органа, а участием в осуществлении таких полномочий. Поэтому, если какой-либо орган назван в качестве главы государства, но не наделён его правовыми возможностями, то он не может считаться главой государства в содержательном отношении. Деятельность вспомогательных органов при таком главе государства только по названию будет в своих сущностных свойствах значительно отличаться от деятельности вспомогательных органов при действительном главе государства.

Содержание её будет далеко от обеспечения государственных

7Добрынин А.Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962-1986 гг.). – М, 1997. С. 214-215.

8См. например: Шаповал В.Н. Британская конституция. Политико-правовой анализ. Киев, 1991; Гринстайн Ф. Личность и институт современного американского президентства // Социально-политический журнал. 1995. №2; Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. - М., 1993; Макаров А.А. Политическая власть в Японии: механизм функционирования на современном этапе. - М., 1988.

полномочий по управлению обществом. В связи с этим можно предложить понятие «правящий глава государства», то есть орган или совокупность органов, осуществляющих основные полномочия главы государства.

Вспомогательные органы при правящем главе государства в различных странах и составляют предмет настоящей статьи. При этом устройство главы государства как института безусловно оказывает влияние на особенности построения и работы вспомогательных органов при нём. Но в своих сущностных свойствах устройство и деятельность вспомогательных органов связаны с самой природой главы государства как государственного органа. Поэтому в дальнейшем, если не будет оговорено иное, речь пойдёт о правящем главе государства.

Представляется целесообразным выделить родовые и видовые признаки вспомогательных органов при главе государства. Для понятия «вспомогательные органы при главе государства» родовым является понятие «вспомогательные органы». Поэтому признаки вспомогательных органов будут родовыми признаками вспомогательных органов при главе государства.

Следует различать понятия «государственные органы», «органы государственной власти» и «вспомогательные государственные органы». Понятие «государственные органы» является родовым по отношению к понятиям «органы государственной власти» и «вспомогательные государственные органы». Государственными являются и органы государственной власти, и вспомогательные государственные органы9. Основное отличие между двумя видами государственных органов на первый взгляд состоит в том, что органы государственной власти наделены полномочиями по изданию общеобязательных нормативных правовых актов, то есть государственно-властными полномочиями, в то время как вспомогательные органы не обладают такими полномочиями и не несут конституционно-правовой ответственности.

9В дальнейшем, если иное не будет особо оговорено, под вспомогательными органами будут подразумеваться вспомогательные государственные органы.

Полномочия вспомогательных органов опосредованы полномочиями органов государственной власти, при которых создаются вспомогательные органы.

Следует отметить, что деятельность вспомогательных органов богаче данного обобщения. Например, в состав вспомогательного органа могут входить представители органов государственной власти (даже принадлежащие к различным ветвям власти). В таком случае решения вспомогательного органа могут воплощаться в виде правовых актов данных органов, оставаясь при этом именно решениями вспомогательного органа. Например, в Болгарии Консультативный совет по национальной безопасности (КСНБ) возглавляет президент. В его состав входят: председатель Народного собрания (парламента), министр-председатель (премьер-министр), министры обороны, иностранных дел, внутренних дел, финансов, начальник генерального штаба и по одному представителю от каждой парламентской фракции, то есть представители различных ветвей власти и государственных органов. Решения КСНБ воплощаются актами президента (большинство актов требует контрассигнатуры премьера или соответствующего министра)10.

Не все решения, принимаемые во вспомогательном органе при главе государства, выражаются в виде правового акта. Многие из них в силу особенностей стоящих перед вспомогательным органом задач, будучи правовыми и, в частности, конституционно-правовыми по природе, могут воплощаться в виде правового обычая, правового прецедента или подхода к толкованию правовых предписаний.

В то же время названный выше подход, использующий в качестве основания разграничения органов государственной власти и вспомогательных государственных органов наделение или ненаделение государственного органа правом издания от своего имени нормативных правовых актов, может использоваться как методологический приём для такого разграничения. Таким образом, органы государственной власти – это государственные органы,

10См.: Конституции государств Центральной и Восточной Европы. - М., 1997; Конституции государств Восточной Европы. - М., 1996.

обладающие правом издания нормативных правовых актов от своего имени, либо от имени уполномочившего их органа государственной власти. Иные государственные органы, чья деятельность направлена на обеспечение работы органов государственной власти, являются вспомогательными государственными органами. Соответственно можно выделить государственные органы двух видов:

1) наделенные правом самостоятельно принимать властно-обязывающие решения в форме нормативных правовых актов – органы государственной власти;

2) вспомогательные государственные органы, принимающие решения, направленные на обеспечение полномочий органа государственной власти, посредством принятия нормативных правовых актов органов первого вида. Вспомогательные органы являются пока малоизученным видом государственных органов11.

В России Администрация Президента Российской Федерации и Совет Безопасности представляют собой являющиеся государственными вспомогательные органы. Они принимают государственно-властные решения, воплощаемые по-разному.

Многие из наиболее значимых становятся актами Президента. Достаточно часто решения одного государственного органа (по большей части вспомогательных органов) проводятся в жизнь актами другого государственного органа. Подобный подход особенно широко используется вспомогательными органами12.

11О понятиях «государственные органы», «органы государственной власти» и «вспомогательные органы» см.: Осавелюк А. Понятие и система государственных органов // Право и жизнь. №48 (5), 2002; Попович С. Административное право. Общая часть. - М., 1968. - С. 157; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х томах. Тома 1–2. Часть общая. / Отв. ред. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. - М., 1999. - С. 250; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 1998. - С. 332, 337 – 341; Конституционное право / Отв.ред. В.В. Лазарев. - М., 1999. - С. 326; Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М., 1995. - С. 67; Stevens I.N. Constitutional and Administrative Law. - L., 1987. - P. 5.

12См.: Макарычев А.С. Идеи для политики. Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940-х – начало 1990-х гг.). - Н.Новгород., 1998; Огородников А.А. Конституционные основы института президентства. США и Россия. Конституционные органы и должностные лица США и России / Ред.: Гурьева Е.А. - М., 2001; Полунин Б.Л. Вице-президент США: конституционный и фактический статус / Отв. ред. А.А. Мишин. - М., 1988.

Решения, принимаемые вспомогательными органами при главе государства, часто для обретения ими внешней юридической значимости должны обрести вид актов либо главы государства, либо руководителя ведомства, юридически ответственного за осуществление этих решений. За решения, принимаемые в результате деятельности вспомогательных органов при главе государства, прямую ответственность несут не сами органы, а глава государства. В зависимости от вида решений, ответственность может быть различной – политической и юридической13.

Вспомогательные органы могут быть названы в основных законах. Их упоминание более присуще конституциям последнего времени (последней – четвертой волны). Но это не даёт основания отнести их к органам государственной власти в силу отсутствия двух необходимых частей их статуса. Вспомогательные органы не являются органами государственной власти по своим полномочиям и способам ответственности за последствия своей деятельности. Сказанное не умаляет значения данных органов в государственном управлении. Их можно и следует отнести к самостоятельному виду государственных органов.

От вспомогательных органов как органов государственной власти следует отличать многочисленные общественные образования, которые создаются при главе государства14. Они работают на общественных началах, целью создания является обеспечение учета мнения граждан, пользующихся особым уважением со стороны участников той или иной области общественной жизни, взаимной связи между главой государства и обществом при принятии соответствующих решений, входящие в их состав лица не являются государственными

13См.: Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (политологические аспекты). М., 1990; Шишкина, Н.Э. Глава государства: пределы безответственного поведения // Сиб. юрид. вестн. Иркутск, 1999. №1. C. 25-29; Vranjanac D. Responsibility of the Head of State and the Government in Yugoslavia // Yugosl. law. - Beograd, 1997. № 3. - P. 319-326.

14См.: Горбунова Т.В. Научно-информационное обеспечение аппарата президента и правоохранительных органов США: Науч.-аналит. обзор / Отв. ред.: Кулькин А.М., Герф Р.Е. - М., 1990; Шелюбская Н.В. Организация консультативно-экспертной службы в государственном секторе Великобритании // Наука и государственная научная политика. - М., 1998. - С. 138-153.

служащими и должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления и не получают вознаграждения за участие в деятельности этих образований.

От вспомогательных органов при главе государства следует также отличать «мозговые тресты» («thinking tanks») и подобные им учреждения, которые представляют собой внешне независимые хозяйствующие или не ставящие целью извлечение прибыли сообщества знатоков того или иного дела на возмездной основе выполняющие задания органов государственной власти, в том числе и главы государства15. Их отличие от вспомогательных органов состоит в отсутствии отношений служебного подчинения и привлечении к выполнению отдельных заданий главы государства на договорной основе.

К признакам вспомогательных органов относятся:

* задачей является разнообразное, включая правовое обслуживание, обеспечение деятельности органов государственной власти;
* наличие статуса государственного органа (иные образования при главе государства – например, многие комиссии и комитеты при Президенте Российской Федерации – являются либо общественными образованиями, либо органами межведомственного согласования);
* отсутствие правовой ответственности за реализацию полномочий государства (ответственность за выполнение своих обязанностей только перед органом государственной власти, при котором они созданы).

Возможно подразделение вспомогательных органов по различным признакам. Для целей настоящей статьи имеет значение разграничение по предметам ведения на вспомогательные органы общей и специальной компетенции, так как оно отражает различие в полномочиях и, соответственно, содержании деятельности данных разновидностей вспомогательных органов.

Вспомогательные органы общей компетенции – это вспомогательные

15См.: Макарычев А.С. Идеи для политики. Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940-х – начало 1990-х гг.). - Н.Новгород., 1998; American Government. People, Institutions and Politics. - Boston, 1986; American Politics Today. - Manchester, 1982; Ficzere L. Agencies next to the government // Annales Univ. scientiarum budapestinensis. Sect. iuridica. 1993. T. 34. - P. 3-13.

государственные органы, которые призваны обеспечивать реализацию всех основных полномочий органа государственной власти, при котором они созданы.

Из закреплённой за вспомогательными органами общей компетенции области ответственности возможны изъятия, но, как правило, пределы деятельности, а значит и ответственности данного вида органов очерчивается самым широким образом.

Вспомогательными органами со специальной компетенцией являются вспомогательные государственные органы, предназначенные для обеспечения отдельных направлений деятельности органов государственной власти. Их можно подразделить на органы, действующие в области: обороны и безопасности; материального обеспечения органов государственной власти; хозяйства страны; взаимодействия и представительства интересов различных общественных слоёв (последнее в большей степени присуще представительным органам, тем не менее, при главе государства могут образовываться совещательные органы, выполняющие сходные задачи) и др.

Содержание деятельности вспомогательных органов отражает и другое подразделение – в зависимости от их состава. По этому признаку можно выделить:

* вспомогательные органы, состоящие из должностных лиц, основной обязанностью которых является обеспечение деятельности органа государственной власти, при котором они созданы;
* вспомогательные органы, состоящие из должностных лиц и органов, которые обладают самостоятельными полномочиями, для которых обеспечение деятельности органа государственной власти, участие в работе вспомогательного органа является дополнительной деятельностью.

Существует значительная разница в их деятельности. Речь идёт о двух разновидностях вспомогательных органов, отличающихся и по устройству, и по построению работы, и по выполняемым задачам. В Российской Федерации к первому виду относится Администрация Президента, ко второму – Совет Безопасности и Государственный совет.

Устройство вспомогательных органов, для которых обеспечение деятельности органа государственной власти (например, главы государства) является основной обязанностью, отличается тем, что лица, входящие в их состав, обладают одним статусом. Этим органам присуще внутреннее единство. Органы другого вида, состоящие из должностных лиц, для которых участие в работе данных органов является дополнительной обязанностью, состоят из двух видов должностных лиц. К первому относятся те должностные лица, благодаря которым и выделяется данный вид органов, то есть это привлечённые лица (члены парламента, министры и др.). Должностные лица второго вида обеспечивают повседневную работу этих органов (к ним относятся как те является политические служащие, для кого служба в них является основной должностной обязанностью, так и те карьерные служащие, кто является работником аппарата вспомогательного органа). По своему положению и особенностям они близки к лицам, входящим в состав тех вспомогательных органов, для которых обеспечение деятельности органа государственной власти является основной обязанностью.

Ярким примером вспомогательного органа второго вида является система Совета Национальной Безопасности (СНБ) США, составными частями которой являются аппарат СНБ во главе с помощником президента по национальной безопасности, а также межведомственные подразделения СНБ. Совет национальной безопасности включает в свой состав президента, вице-президента, государственного секретаря, министра обороны, руководителей департаментов армии, флота, ВВС. Обязанности советников СНБ возложены на директора Центрального разведывательного управления (ЦРУ) (в качестве директора Центральной разведки (ЦР), координирующей деятельность ЦРУ и всех других компонентов «разведывательного сообщества», таких как Агентство национальной безопасности (АНБ), Управление по сбору разведывательных данных с помощью спутников (УСРС), разведывательное управление министерства обороны (РУМО) и разведывательные органы отдельных видов вооруженных сил, Управление информации и исследований государственного департамента, разведывательные службы министерства финансов, энергетики, торговли и др.) и председателя комитета начальников штабов (КНШ). Помимо этого, на заседания СНБ - в зависимости от обсуждаемых вопросов - приглашаются министры финансов, юстиции, торговли, председатель Экономического совета при президенте (ЭСП), директор Агентства по контролю над вооружениями и разоружению (АКВР); при рассмотрении вопросов контрразведки и борьбы против международного терроризма в работе СНБ принимает участие директор Федерального бюро расследований (ФБР). Для всех названных должностных лиц, за исключением помощника президента по национальной безопасности и работников аппарата участие в работе СНБ является дополнительной обязанностью, связанной с выполнением ими своих основных обязанностей в качестве должностных лиц и руководителей органов исполнительной власти, различных правительственных учреждений США16.

После рассмотрения вспомогательных органов в целом можно перейти к выделению видовых признаков вспомогательных органов при главе государства. При этом такие видовые признаки могут быть, в свою очередь, подразделены на относящиеся к устройству вспомогательных органов при главе государства и связанные с их деятельностью.

К первым можно отнести следующие:

1) они создаются и действуют в установленном порядке при главе государства;

2) они не наделены самостоятельными властными полномочиями, их полномочия производны от полномочий главы государства;

16См. об этом: Иванов Ю.А. Совет Национальной Безопасности США // URL: <http://www.iskran.ru/russ/works99/ivanov.html>; Макарычев А.С. Идеи для политики. Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США (середина 1940-х – начало 1990-х гг.). - Н.Новгород, 1998; Lovventhal M.M., Best R.A.Jr. The National Security Council: An Organizational Assessment. CRS Report for Congress, August 11, 1992. Congressional Research Service.

3) служба во вспомогательных органах отличается от обычного порядка службы в других органах власти, для служащих отбор, назначение, прохождение и прекращение службы связаны прежде всего с волей главы государства и сохранением им своей должности, а не с прохождением через законодательно предписанные испытания и проверку на соответствие занимаемой должности.

Среди вторых признаков вспомогательных органов при главе государства можно выделить следующие:

1. их деятельность связана с обеспечением деятельности главы государства, а не с осуществлением государственно-властных полномочий;
2. они обладают значительными рычагами воздействия на государственные органы, в том числе органы государственной власти;
3. такие органы обеспечивают двустороннюю связь главы государства и внешней среды (общества, его частей, государственных органов, их подразделений и отдельных должностных лиц).

Говоря о том, что полномочия вспомогательных органов при главе государства являются производными от полномочий главы государства, прежде всего имеется в виду, что они предопределяются кругом полномочий главы государства. Полномочия вспомогательных органов, являясь обеспечительными по своему назначению, по наполнению уже государственно-властных полномочий главы государства и никогда не могут превышать их. В то же время возможны как правовое, так и неправовое развитие событий, когда данные вспомогательные органы сосредоточивают в своих руках не только полномочия главы государства, но и определённые полномочия иных органов государственной власти, даже относящихся к другим ветвям власти. Но данные случаи связаны либо с захватом власти тем или иным способом (насильственным или ненасильственным)17, то есть внеправовым

17См. например: Курукин И.В. Эпоха «дворских бурь»: Очерки полит. истории постпетров. России. - Рязань, 2003; Павленко Н.И. Страсти у трона: История дворцовых переворотов. - М., 1996; Орлов А.Г. Политические системы стран Латинской Америки. - М. 1982.

развитием событий, либо с передачей данных полномочий по согласию правообладающего органа18. В последнем случае события развиваются в правовом русле, но согласие передать полномочия, способ, условия и сроки их передачи обычно не закрепляются в правовых актах, а во многих случаях и не могут быть закреплены в них из-за прямых предписаний основного закона (например, жёсткого закрепления распределения полномочий между государственными органами). Согласованность с правом такой передачи полномочий связана с соответствием принятому порядку, существующему в том или ином сообществе правопониманию. Подобный подход к пониманию и применению права наиболее принят в странах англо-саксонской правовой семьи. Сама передача полномочий связана либо с чрезвычайным для государства развитием событий (война, различного рода чрезвычайные происшествия, острые противоречия в обществе), либо со значительными изменениями соотношения влиятельных общественных сил, когда действующая система нормативных правовых актов не соответствует новой обстановке. Особенность такой передачи полномочий заключается и в том, что как только условия, вызвавшие такую передачу, отпадают, происходит возвращение сторон в первоначальное состояние, для чего часто не требуется никаких отдельных действий. Более того, сам передача полномочий может отрицаться обеими сторонами. С внешней стороны они будут правы, но с точки зрения права опасно выводить столь важные отношения из правового поля, судебного контроля (в частности, со стороны органа конституционного надзора).

Обеспечительное содержание деятельности вспомогательных органов при главе государства проявляется в том, что они служат для проведения в жизнь решений главы государства, с их помощью он воздействует на все государственные органы и общество, добиваясь поставленных целей.

18На законодательном уровне закреплены возможности передачи полномочий во Франции. См.: Французская Республика. Конституция и законодательные акты. - М., 1991; Ардан Ф. Франция: государственная система. - М., 1994; Кругоголов М.А. Президент французской Республики. Правовое положение. - М., 1980.

Вспомогательные органы при главе государства создают правовые возможности для привлечения к работе в государственных органах близких главе государства в силу тех или иных обстоятельств лиц, которые обладают его особым доверием, отсутствующим у всех иных государственных служащих, необходимым для выполнения многих поручений главы государства и, в конечном итоге, для воплощения его полномочий в жизнь19. Привлечение доверенных лиц главы государства затруднено как действующим порядком отбора карьерного чиновничества, так и негласным отторжением управленческой средой, обладающей высокой степенью внутренней сплочённости. При отсутствии вспомогательных органов глава государства был бы более жёстко связан волей постоянных служащих, для него были бы значительно сужены правовые возможности для принятия и проведения самостоятельных решений, для выполнения своих обязанностей.

Отличие службы во вспомогательных органах при главе государства от службы в иных государственных органах заключается как в том, что для служащих отбор и назначение на службу, её прохождение и прекращение связаны прежде всего с волей главы государства и нахождением его на своём посту, а не с прохождением через формальные процедуры и проверкой на профессиональное соответствие занимаемой должности, так и в том, что она в гораздо меньшей степени, чем служба карьерного чиновничества закрепляется и определяется нормативным правовыми актами.

Достаточно распространены случаи, когда служащий вспомогательного органа при главе государства числится по тому ведомству, в котором он является профессиональным служащим, а его служба во вспомогательном органе практически не фиксируется. Примером может быть служба в аппарате Елисейского дворца во Франции. Большая часть служащих Елисейского дворца находится в своеобразном правовом положении, так как они по-прежнему числятся и получают жалование в тех учреждениях, где служили ранее.

19См. например: Ардан Ф. Франция: государственная система. - М., 1994; Кругоголов М.А. Президент французской Республики. Правовое положение. - М., 1980; Лебедева Т.Ю. Путь к власти. Франция: Выборы президента / Отв. ред. Засурский Я.Н. - М., 1995.

Но в действительности служащие Елисейского дворца там не работают и в то же время официально не направлены в какие-либо другие службы (как это допускает и регламентирует ордонанс 1959 г. о генеральном статуте государственных служащих). Они направлены по воле президента их учреждением Елисейскому дворцу. Их стаж, право на пенсию, выслуга и т.п. исчисляются так, как если бы они непрерывно работали в направившем их учреждении. Елисейский дворец выплачивает им определенную (сравнительно небольшую по размеру) сумму как дополнение к заработной плате20.

Только деятельность вспомогательных органов при главе государства предполагает, что на них влияет особенность положения главы государства в системе государственных органов. То есть они не принадлежат ни к одной из ветвей власти, если речь идёт о форме правления, при которой глава государства не входит ни в одну из ветвей власти, и обеспечивают выполнение главой государства роли арбитра, координатора государственных органов. Роль главы государства заключается и в действительном, и в знаковом обеспечении единства государства и страны. В решении обоих частей данной задачи роль вспомогательных органов весьма значима. Все остальные государственные органы имеют полномочия хотя и в очень важных, но только отдельных областях ответственности государства. И только вспомогательные органы при главе государства представляют и призваны служить государству в целом. Конечно, существуют вспомогательные органы при главе государства, полномочия которых заключаются в обеспечении части функций главы государства. Наиболее ярким примером такого рода органов являются вспомогательные органы в области обороны и безопасности. Но даже в этом случае данные органы призваны решать поставленные перед ними задачи с точки зрения общегосударственных подходов, а не потребностей отдельных ведомств или слоёв общества. В том, что касается представления воли и пожеланий населения и различных сообществ, правительство и

20См.: Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. - М., 2002. - С. 149-150.

законодательный орган также призваны выражать общегосударственные интересы, но по-другому, чем вспомогательные органы при главе государства. Правительство представляет собой орган государственной власти, в котором в соответствии с действующими правилами (правовыми нормами) происходит столкновение и согласование интересов различных ведомств – органов исполнительной власти отраслевого управления. Руководители ведомств, входя в состав правительства, прежде всего стремятся отстоять интересы своего ведомства, показать значимость его деятельности для страны в целом.

Законодательный орган – это законодательно закреплённая площадка для столкновения и согласования интересов различных групп в обществе (политических, территориальных, имущественных, профессиональных, образовательных и т.д. – в зависимости от порядка формирования законодательного органа). Его члены, чьё избрание и переизбрание связано с волеизъявлением избирателей, оказываются вынуждены руководствоваться прежде всего их пожеланиями, а не потребностями всего общества.

В состав вспомогательных органов при главе государства могут входить представители различных ведомств, происходить столкновение их точек зрения и потребностей. Но это не составляет основное содержание их деятельности, а представляет дополнительное направление работы, связанное с проведением единой общегосударственной политики. То есть объединение представителей отдельных ведомств позволяет вспомогательным органам успешнее решать ставящиеся перед ними главой государства задачи.

В значительной степени влияние органов при главе государства связано с их значением как посредника между главой государства и внешней средой. В данном случае их предназначение заключается в следующем:

* в точном и полном сообщении главе государства обо всех внешних сигналах, имеющих значение для принятия им решений по предметам своей компетенции;
* в доведении сведений и сигналов от главы государства до получателей (народа, отдельных частей гражданского общества, государственных органов, иностранных государств и международных сообществ).

Владение и управление вспомогательными органами огромным объёмом сведений позволяет им оказывать воздействие в требуемом им направлении на правовые, управленческие, хозяйственные и иные общественно значимые явления. В передаче и получении данных от вспомогательных органов при главе государства заинтересованы влиятельные участники отношений, воздействовать на которые их уполномочил глава государства.

Исходя из вышесказанного, можно дать следующее определение *вспомогательных органов при главе государства* – это образованные и функционирующие в установленном порядке при главе государства для обеспечения его деятельности государственные органы, которые действуют в пределах отведённых им полномочий и ограничены в праве издания от своего имени нормативных правовых актов.

Так как вспомогательные органы при главе государства относятся к разновидности вспомогательных государственных органов, то на них распространяется общая классификация государственных органов, учитывающая особенности вспомогательных государственных органов. С познавательной и практической точки зрения важным видится разделение вспомогательных органов при главе государства на вспомогательные органы общей и специальной компетенции.

Важным является и другое подразделение вспомогательных органов. В зависимости от способа обеспечения главы государства можно выделить вспомогательные органы, непосредственно включающиеся в выполнение функций главы государства, и органы (их подразделения), обеспечивающие деятельность других вспомогательных органов при главе государства. На практике один и тот же орган в одних случаях может выступать как орган первого вида, а в других – как орган второго вида. Примером может служить Администрация Президента Российской Федерации. Как единое целое она непосредственно обеспечивает деятельность Президента. Но аппарат Совета Безопасности, являющийся самостоятельным структурным подразделением Администрации Президента, обеспечивает деятельность Совета Безопасности – вспомогательного органа при Президенте Российской Федерации со специальной компетенцией в области безопасности.

При определении полномочий вспомогательных органов следует учитывать, что она закрепляется не только в нормативных правовых актах, на основе которых они действуют. Так называемые «подразумеваемые» полномочия прямо не предусмотрены ни в одном нормативном правовом акте, но выполняются вспомогательными органами исходя из их природы, сложившейся практики деятельности, неписаных соглашений и обычаев деятельности. «Долевыми» можно назвать полномочия, которые реализуются вспомогательными органами при главе государства совместно с органами государственной власти и другими вспомогательными органами. Например, полномочия Президента Российской Федерации в области обороны осуществляются Администрацией Президента – вспомогательным органом общей компетенции при Президенте Российской Федерации, Советом Безопасности – вспомогательным органом специальной компетенции при Президенте Российской Федерации и Министерством обороны – органом государственной исполнительной власти21.

Наличие «долевых» полномочий – характерная черта вспомогательных органов при главе государства. Конечно, «долевые» полномочия могут принадлежать и другим государственным органам. Но их удельный вес у вспомогательных органов при главе государства более высок, чем у остальных государственных органов. Почти все основные полномочия вспомогательных органов являются «долевыми», так как они участвуют в осуществлении обязанностей главы государства, который, в свою очередь, имеет полномочия в различных областях государственного управления.

21В осуществлении полномочий главы государства в области обороны и безопасности участвуют и другие государственные органы, в данном случае речь шла об основных участниках управленческих отношений в этой области.

Если вспомогательные органы при главе государства обладают значительным формальным и неформальным властным ресурсом, технически отлажено работают, но основные функции главы государства реализуются недолжным образом, то деятельность вспомогательных органов при нём не может быть признана успешной. В самом крайнем случае речь может идти о злоупотреблениях со стороны вспомогательных органов при главе государства в системе государственных органов, когда вспомогательные органы всё могут, но ни за что не отвечают. Особенно тяжёлой становится ситуация в стране и в государственном механизме, когда вспомогательные органы при главе государства не только не способствуют решению стоящих перед обществом и государством задач, но в силу различных причин начинают сознательно работать на разрушение государственной и общественной систем.

Таким образом, основным и наиболее надёжным критерием для оценки деятельности вспомогательных органов при главе государства, в силу их природы и занимаемого ими положения, является устойчивость и воспроизводимость государственной системы, возглавляемой главой государства (речь идёт обо всей совокупности основных характеристик государства, включая его назначение и место в обществе и общественном управлении), а также её последовательное поступательное развитие в соответствии с присущей именно ей внутренней логикой. В данном случае речь идет не о нормативной (с точки зрения «хорошо-плохо»), а о позитивной («наличие-отсутствие») оценке, поскольку цели и направление развития у различных систем могут быть разными. Оценка этих целей может быть противоположной в зависимости от позиции (в широком смысле) исследователя. Но если отрешиться от личных предпочтений и давать оценку с точки зрения системного подхода, то можно утверждать, что какие-то вспомогательные органы при главе государства работают успешно, несмотря на то, что направление работы не вызывает у наблюдателя симпатий. И наоборот, можно увидеть, что направление движения системы соответствует нашим представлениям о должном, но само движение не может быть названо эффективным. Использование именно данного подхода к рассмотрению деятельности вспомогательных органов при главе государства позволяет наиболее точно её оценить, так как отражает решение ими своей основной задачи – обеспечения основных функций главы государства. Иные подходы к оценке работы вспомогательных органов отражают решение ими своих частных задач.

Значение вспомогательных органов при главе государства состоит ещё и в том, что они представляют собой наиболее свободную и неформальную часть в жёстко регулируемом государственном механизме. Такие участки в биологических и социальных системах являются участками роста22. С одной стороны, ситуация там является наиболее неустойчивой, они в наибольшей степени подвержены в том числе отрицательным внешним воздействиям. С другой, – проверенные на них образцы и способы деятельности, в случае их практической оправданности позволяют вспомогательным органам быть первыми среди государственных органов в использовании таких образцов и способов, и, соответственно, возглавлять процесс системного развития и получать все связанные с этим преимущества.

Достижение вспомогательными органами поставленных перед ними главой государства целей зависит от многих обстоятельств. В ходе развития вспомогательных органов при главе государства была выработана совокупность подходов и способов, направленных на обеспечение результативности деятельности данных органов, их влияния в системе государственного управления. Они делятся на юридические (институциональные) и неюридические (неинституциональные).

22См. об этом: Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / Пер. с англ. Ю.А. Данилова, Общ. Ред. и послеслов. В.И. Аршинова и др. - М., 1986; Пушкин В.Г. Кибернетические принципы самоорганизации / Под ред. Б.Д. Парыгина. - Л., 1974.

Среди правовых способов можно выделить следующие:

1. высокий правовой статус работников вспомогательных органов при главе государства (например, многие должностные лица Администрации
2. Президента Российской Федерации имеют высший классный чин, что существенно при взаимодействии с верхними уровнями всех ветвей государственной власти, т.к. не нарушаются основы служебного соответствия представителей этих уровней власти);
3. область ответственности вспомогательных органов, благодаря которой они становятся основным механизмом, обеспечивающим взаимосвязь главы государства с различными государственными и общественными образованиями и участие в осуществлении его полномочий, в том числе кадровых и контрольных23;
4. полномочия вспомогательных органов на получение сведений почти от всех органов государственной власти и органов местного самоуправления;
5. ответственность, подконтрольность и подотчетность вспомогательных органов только перед главой государства;
6. незатронутость вспомогательных органов при главе государства системой сдержек и противовесов.

К внеправовым можно отнести:

1. высокий социальный «вес» работников вспомогательных органов (многие обладают высокой репутацией в области науки, управления, народного хозяйства, являются крупными знатоками в отдельных отраслях знаний, обладают обширными связями в органах государственной власти, деловом сообществе и т.д.);
2. материальная независимость многих служащих в президентском аппарате (в том числе от содержания, получаемого за службу) благодаря наличию иных источников дохода;

23См:Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. - СПб., 2004; Дзидзоев Р.М. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе (на опыте Южного федерального округа). Б.м., 2004; Бунич И. Меч президента. - М., 2004.

1. «встроенность» работников вспомогательных органов в систему внутри- и межэлитных связей, позволяющая на неформальном уровне решать многие стоящие перед ними задачи;
2. высокая престижность работы во вспомогательных органах;
3. наличие возможностей для перехода с повышением работников вспомогательных органов на службу в иные органы власти.

Многие из названных условий обеспечения решения стоящих перед вспомогательными органами задач кажутся на первый взгляд не столь значительными. Но их совместное действие даёт возможность вспомогательным органам обеспечивать полномочия главы государства и занимать важное место среди государственных органов.

**1.2. Развитие вспомогательных органов при главе государства: истоки и
становление**

Понять правовую жизнь перехода от древности к современности и особенности правового воздействия на деятельность вспомогательных органов при главе государства вряд ли возможно без признания существования и использования при рассмотрении одновременного сосуществования четырёх правовых порядков, речь о которых пойдёт ниже. Тот, кто будет отрицать наличие и влияние этих правовых укладов не сможет понять существовавшие тогда противоречия юридической практики требованиям действующих юридических норм, как и противоречия самих юридических норм, которые не могут быть правильно восприняты без введения поправочных коэффициентов, учитывающих наличие правовой многоукладности.

Ни один из действовавших тогда правовых порядков не обеспечивал общее правовое регулирование. Прежний (сохранившийся от древности) правовой уклад, который можно назвать традиционным, действовал в тех областях, где это действие не нарушалось насильственным воздействием со стороны новых систем регулирования, стремящихся утвердить своё влияние. В официальном обороте сосуществовало две системы. В одной были торжественные, декларативные нормы, легитимирующие действующее государственное и законодательное устройство. Она внешне признавалась главенствующей во внутригосударственной и международной правовой и политической жизни. Эта система может быть названа формальной конституционной системой, поскольку закрепляла и регулировала наиболее общие отношения, связанные с организацией государства и его ролью в общественной жизни, а правовой уклад ею закрепляемый — конституционным укладом. Во второй системе декларативные положения первой системы воплощались, но таким образом, что зачастую изменяли своё первоначальное содержание на противоположное. Данная система была призвана урегулировать отношения различных групп, имеющих легальные возможности для влияния на принятие властных решений. Это была система действующего законодательства. Ей соответствует законодательный правовой уклад. А уж практика воплощения положений действующего законодательства вообще может быть отнесена к третьей системе правового регулирования. К подвластному населению государственными органами применялся по большей части этот законовоплощающий уклад. Сосуществование названных четырёх укладов не было безоблачным, между ними шла борьба, на стороне каждого были свои обстоятельства.

Вспомогательным органам рассматриваемого промежутка государственно-общественного развития присущи постепенное исчезновение силовой составляющей, затем выделение в отдельную область полномочий органов государственной власти. Двор представляет собой вспомогательный орган государственной власти при главе государства в собственном смысле этого слова, так как его деятельность носит обеспечительный характер, как в отношении личности, так и функций главы государства.

Традиционный правовой уклад, часто в искажённом виде, использовался при воздействии на многие стороны содержательной жизни двора (назначение на должности и отставка, продвижение по служебной лестнице, установление пределов допустимого соперничества между придворными и их сообществами, способы влияния двора как вспомогательного органа при главе государства на государственную и общественную жизнь и др.). Конституционный уклад — на поведение служащих двора в области знакового обеспечения главы государства. Отношения двора, в которых он выступал как государственный орган, подчинялись законодательному укладу. Законовоплощающий уклад мог применяться не только к взаимоотношениям двора и подвластного населения, но и к отношениям двора с государственными органами, включая органы государственной власти (исключение обычно делалось только для приближённой к главе государства части вооружённых сил, которая была самым тесным образом связанной с двором). В этом проявляется особенность развития вспомогательных органов при главе государства, для которых при описанном положении все остальные государственные органы могли рассматриваться как подвластное бесправное население.

Вспомогательные органы современного вида создавались под влиянием движения к огосударствлению общественной жизни с принятием государством на себя всё новых и новых задач по обеспечению работы отдельных общественных подсистем с вытеснением и подавлением соперников из этих сфер24 . Соответственно, с усложнением задач государства и главы государства, усложнялись задачи вспомогательных органов. На второй план отходила функция обеспечения личности главы государства. Первоочередной становилась задача по обеспечению основных функций главы государства. Происходил количественный и качественный рост вспомогательных органов при главе государства. Современные вспомогательные органы при главе государства представляют собой совокупность организованных различным образом политических чиновников, обеспечивающих деятельность главы государства.

XX век привнёс новое в развитии вспомогательных органов при главе

24См.: Блинов A.C. Национальное государство в условиях глобализации: контуры построения политико-правовой модели формирующегося глобального порядка. М., 2003. С. 26-32, 55-57.

государства. В начале этого века потребность в целенаправленном воздействии государства на многочисленные противоречия и военные столкновения способствовала значительному расширению области ответственности государственных органов, что, в свою очередь, вызвало увеличение численности государственных служащих и необходимость обеспечения согласованности деятельности различных ведомств25.

Всё это прямо отразилось на деятельности вспомогательных органов при главе государства. До 1930-х гг. в государствах с республиканской формой правления служащие вспомогательных органов обычно не обладали столь значительным влиянием как сейчас. В США, например, до Президента Ф. Рузвельта помощники президента были просто исполнителями, помогавшими

главе государства как человеку, но не как должностному лицу, наделённому особыми полномочиями26. Как отмечал Роберт Шервуд, все сотрудники Белого дома являлись должностными лицами «домашнего штата президента», а не служащими вспомогательного органа, стоявшими на тех или иных ступенях управленческой лестницы. Между президентом, единственным полномочным носителем исполнительной власти, и его министрами не было лиц, которые могли бы помочь ему в осуществлении его обязанностей. Можно сказать, что до 1939 г. управленческие полномочия, принадлежащие главе государства, ложились не на вспомогательные органы президента, а лично на него самого27. Конституция Соединённых Штатов не давала президенту правовых возможностей поставить кого-либо между собой и членами своего правительства. При этом многие руководители различных органов и учреждений, подчинявшиеся непосредственно главе государства, часто не могли предпринять никакого важного шага без его письменного разрешения или указания. Получалось, что глава государства выполнял часть обязанностей, по содержанию могущих быть отнесёнными к обязанностям вспомогательных

25 См.: Осавелюк A.M. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М., 1998. С. 151

.26 См.: Smith H. The Power Game: How Washington Works. P. 229—243; American Government / Ed. Stephenson D.L. P. 398.

27 См.: Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс глазами очевидца. Т. 1. М., 1958. С. 362.

органов. Подобное положение не только резко снижало быстроту управления, перегружало президента различными второстепенными, очень мелкими вопросами, но и заставляло его отвлекаться от своих главных задач, составляющих основу его положения как главы государства.

Неудобство такого положения состояло и в том, что когда одно ведомство вступало в спор с другим, президент был вынужден разрешать его по собственному усмотрению, основываясь при этом на сведениях, поступающих к главе государства только от самих сторон спора, но не от независимого источника. Для того чтобы разобраться в существе противоречий, он вынужден был требовать все относящиеся к делу документы обоих ведомств и, установив действительное положение вещей, выносить решение.

Конечно, обстановка не всегда давала возможность во всё вникать лично и глава государства мог поручить данную работу какому-нибудь третьему ведомству. При этом могло оказаться, что этому ведомству было выгодно принятие какого-либо определённого решения в споре, то есть его мнение не было беспристрастным. Как по данному, так и по другим основаниям проигравшее ведомство могло вновь возбудить вопрос перед главой государства, добиваясь пересмотра его решения. Видно, что в тот промежуток времени вспомогательные органы при главе государства были немногочисленными и не имели сложного строения.

Наиболее крупные изменения в работе этих государственных органов в США были проведены в 30-е и 60-е гг. Каждое из данных изменений имело свои особенности. В 30-е гг. менялись основы назначения и деятельности вспомогательных органов при главе государства. Если раньше их служащие решали в основном личные вопросы, то после проведённых изменений им были очерчены определенные области ответственности - собирать и изучать политические сведения, проводить исследования и проверки по поручению главы государства.

В США в силу действия целого ряда причин и обстоятельств исторического, экономического и управленческого характера до 30-х гг. в работе вспомогательных органов отсутствовал детально разработанный, единый подход. Вероятно, в основе взятого при изменениях 30-х гг. на вооружение подхода лежат две важные причины: произошедший в конце 20-х -начале 30-х гг. хозяйственный развал, а также неуправляемость и безнадзорность государственных служащих, число которых значительно увеличилось за годы трудностей в хозяйственной жизни.

Для усовершенствования существующей системы глава государства назначил комиссию, которой руководил Л. Броунлоу. В ноябре 1936 г. она представила доклад, предлагавший в деятельности вспомогательных органов одновременно сочетать два направления: оказывать президенту как личную поддержку, так и поддержку выполнения им основных полномочий.

Ранее выделение средств и учреждение новых должностей носило бессистемный характер. Докладом предлагались глубокие изменения: личные помощники главы государства (несколько человек) должны были обеспечивать текущие политические вопросы; постоянные сотрудники (число которых велико) - обеспечивать преемственность и долгосрочную направленность государственного управления. Чтобы работать с наиболее полной отдачей и успешностью, этих сотрудников предполагалось разделить на несколько учреждений по направлениям их работы.

Воплотить данные предложения в жизнь удалось только в 1939 г., когда был принят закон о плане преобразований, которым учреждалось Исполнительное управление при президенте (ИУП) США. Принятие данного закона и последовавшие за ним изменения получили тогда небольшой отклик в печати, то есть не были заметным событием в общественной жизни. Согласно плану преобразования исполнительной власти предусматривалась передача Бюджетного бюро из подчинения министерству финансов в ведение Исполнительного управления при президенте. Таким образом, решение многих наиболее острых и часто возникающих спорных вопросов было исключено из числа полномочий не всегда беспристрастного министерства финансов.

Структура и численность ИУП менялись много раз28. Изменения 60-х гг. свелись в основном к усовершенствованию уже действующей системы, улучшению ее составных частей и численности служащих. Сложившееся строение ИУП даёт возможность главе государства

согласовывать работу различных ведомств между собой, между ведомствами и государственными служащими, а также поддерживать связи с законодательным органом. Исходя из направленности деятельности, можно утверждать, что отдельные подразделения ИУП стали выполнять обязанности «внутреннего аппарата» (Аппарат Белого дома), другие же - «внешнего» (Административно-бюджетное управление, Совет по качеству окружающей среды и др.).

В других странах, например в Великобритании, Канаде, Японии, развитие вспомогательных органов при главе государства не получило того размаха, который имел место в США. В то же время в этих государствах влиятельные вспомогательные органы при главе государства появились гораздо раньше, чем в США, и до определенной поры были более развиты .

Великобритания может служить примером одновременного существования двух систем вспомогательных органов при главе государства, так как функции главы государства выполняются монархом и кабинетом министров во главе с премьер-министром. Функции символического обеспечения единства страны, арбитра в самых критических ситуациях и резерва государственной системы выполняет монарх. Функции определения основных направлений внутренней и внешней политики и назначения должностных лиц в значительной степени выполняются премьер-министром. Соответственно, каждая система вспомогательных органов обеспечивает выполнение своей части функций главы государства. Так как двор как вспомогательный орган был описан ранее (на примере как России, так и зарубежных стран), то представляется целесообразным уделить внимание вспомогательным органам при правительстве и его главе.

28 См.: Barilleaux R.J. The Post-Modern Presidency. The Office after R. Reagan. N.Y., 1988; Ficzere L. Agencies next to the government // Annales Univ. scientiarum budapestinensis. Sect, iuridica. 1993. T. 34. P. 3-13.

В Великобритании, как отмечается исследователями, впервые аппарат правительства был создан в начале XX века. Первым постоянным комитетом при правительстве, просуществовавшим без изменений достаточно длительное время, был созданный в 1903 г. Комитет по имперской защите. В дальнейшем система комитетов при правительстве значительно развилась, чему способствовали также первая и вторая мировые войны. К 1945 г. создание совокупности комитетов в основном было закончено. После этого данная совокупность в своей основе не менялась. Также как и порядок работы комитетов. Точные сведения об их числе, строении, времени и особенностях работы закрыты для широких кругов общественности. Но воспоминания и рассекреченные документы позволяют установить, что комитеты делились на постоянные (примерно 25 комитетов), существовавшие независимо от того, кто занимал должность главы правительства, и временные (около 100), которые не существовали дольше, чем исполнял свои полномочия создавший их действительный глава исполнительной власти29 .

Постоянные комитеты известны по их сокращённым буквенным наименованиям. Состав комитетов различный. Часть из них включает министров и высших чиновников, в другие входят политические служащие и чиновники.

В круг обязанностей секретариата входит ознакомление тех министров, которые не являются членами правительства, с решениями правительства в части, относящейся к их ведомству, а также надзор за ходом выполнения принятых решений. Секретариат имеет право истребовать любые документы у министров для выполнения возложенных на него обязанностей. Видно, что с момента образования вспомогательных органов при главе государства современного вида происходило их количественное наращивание и развитие вширь. Время от времени возникали некоторые затруднения в их развитии

29 См.: Осавелюк A.M. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. М., 1998. С. 155-156.

либо, наоборот, уменьшение численности, но каких-либо серьезных изменений не проводилось.

К 70-м гг. XX века обстоятельства сложились таким образом, что развитие вспомогательных органов при главе государства требовалось не только поставить в жёсткие рамки, но и чётко определить те направления, в которых они могли успешно работать. Во многих странах вспомогательные органы при главе государства настолько разрослись, что стала возможной некоторая неуправляемость их деятельности, участились связанные с ними неприятные происшествия. Помимо этого, начались трения, связанные с разграничением областей влияния, установлением соотношения, верховенства и значения политических и карьерных чиновников и т.д. Подобные сложности накладывались на иные противоречия.

С начала 80-х гг. XX века наблюдается тенденция усиления порядка в построении государственной службы во вспомогательных органах при главе государства, более строгого определения численности государственных служащих, и повышения их профессионализма. Наиболее ярко названные тенденции проявляются на примере государств, имеющих значительную численность служащих во вспомогательных органах при главе государства, поскольку перестройки этих органов затрагивают положение и интересы многих десятков и даже сотен людей. Например, в США численность только ИУП сравнима с численностью всего государственного аппарата Великобритании или Франции. Если для стран Западной Европы изменения в государственном аппарате могут заключаться в увеличении (или уменьшении) численности государственных служащих на несколько человек, то для США с огромным количеством одних только федеральных служащих подобные нововведения приводят к ощутимым последствиям при создании (или сокращении) сотен должностных единиц.

Правовая многоукладность сохраняется и на современном уровне государственно-правового развития. Но меняется соотношение между укладами. Традиционный уклад оказывается сильно потеснён конституционным, законодательным и законореализующим укладом. Это связано, с одной стороны, с разрушением его основы - правосознания народа и сохранением такого ясного правосознания у относительно небольшого числа людей, а с другой - с проникновением его начал в три других уклада, его хотя бы частичное воплощение в их положениях. Можно сказать, что с охватом государством всё новых и новых областей общественной и даже личной жизни не только росли его влияние и значение, но оно само приобретало новые свойства, связанные с его новым местом в жизни. Это новое качество государства проявляется и в том, что конституционное право, как основной легитимный регулятор основополагающих отношений, связанных с его деятельностью, приобретало новые черты, превращаясь во влиятельный регулятор государственной и общественной жизни, в том числе деятельности вспомогательных органов при главе государства, то есть реальная практика работы данных органов начинает всё в большей и большей степени регулироваться формальным конституционным правом.

**1.3. Источники права для вспомогательных органов при главе государства**

Отсутствие нормативных правовых актов или наличие в них значительных пробелов и противоречий очень часто свидетельствует о сознательном создании почвы для злоупотреблений правом и иных неправовых действий. Содержательный подход учитывает и такую возможность, но он исходит именно из необходимости сочетания отношения, подлежащего воздействию и источника права. Если отношение по своей природе наилучшим образом будет урегулировано с помощью нормативного правового акта, то применяться должен именно нормативный правовой акт, область применения которого очень широка. Но если отношения для успешного правового воздействия на них требуют гибкости и допустимости широты толкования, какими не обладает нормативный правовой акт, то следует использовать подходящий источник права, например, правовой обычай. Ведь устойчивость и правовой характер, например, британской конституционной системы, признаваемой многими за образец, как представляется, в значительной степени связана с использованием источников права. Значимость подхода к использованию источников права проявляется ещё ярче, если сравнить Великобританию и Францию. Данные страны близки и географически, и в языковом, и в культурном отношении, имеют очень много общего в истории. И в той, и в другой стране происходила рецепция римского права, обе использовали обычное право при создании писаных источников. Но во Франции восторжествовал юридический легитимизм, в то время как в Великобритании признавалось и сохранялось значение и других источников права.

В результате, в Англии после событий XVII века мы наблюдаем удивительную стабильность функционировании конституционно-правовой системы, которая смогла успешно воспринять все требования меняющейся общественной жизни и соответствовать этим требованиям. Франция же, придерживаясь жёсткого легизма, имела множество конституций, но не имеет стабильной конституционной системы.

Пример Великобритании и Франции показывает, что при прочих соотносимых условиях подход к выбору источников права значительно влияет на работу всей системы права, включая конституционное право.

Возникает вопрос, являются ли конституционно-правовыми неписаные источники правового регулирования деятельности вспомогательных органов? Думается, следует дать положительный ответ на этот вопрос в отношении той части источников права, которые регулируют правоотношения, связанные с выбором моделей организации вспомогательных органов и наиболее существенными аспектами их деятельности, то есть отношения, являющиеся по своей природе конституционно-правовыми.

Отношения, с участием вспомогательных органов при главе государства регулируются не только конституционным правом, но и административным правом, трудовым правом и другими. Но основные отношения с участием вспомогательных органов при главе государства, определяющие смысл их существования, состоящий в обеспечении полномочий главы государства регулируются конституционным правом, его источниками. Иными отраслями права регулируются дополнительные отношения с участием вспомогательных органов, служащие обеспечению их основной деятельности (решение вопросов, связанных с работой вспомогательного органа при главе государства как человеческого коллектива и как юридического лица).

Говоря об источниках непосредственного правового регулирования конкретной деятельности вспомогательных органов при главе государства их можно подразделить на две основные группы в зависимости от источника создания:

1) правовые нормы, исходящие от главы государства;

2) положения, созданные самими вспомогательными органами.

Особенностью вспомогательных органов при главе государства является то, что они сами для себя создают правовые нормы, хотя полномочия по утверждению основных нормативных правовых актов, закрепляющих их деятельность, принадлежат главе государства. Но здесь складывается интересная ситуация. Вспомогательные органы при главе государства обеспечивают деятельность главы государства, в том числе её правовую составляющую (например, в Администрации Президента Российской Федерации данные обязанности возложены на Государственно-правовое управление). Они не только принимают, как и иные государственные органы, нормативные правовые акты по вопросам своей деятельности в пределах своих полномочий, закреплённых в посвященных данному государственному органу основополагающих предписаниях (положениях и т.п.), но и самостоятельно готовят соответствующие решения главы государства 30. Как известно, при достаточном уровне подготовки, тот, кто готовит решение в значительной

30 См.: Огородников A.A. Закономерности нормотворческой деятельности института президентства России / Ред.: Гурьева Е.А. М, 2001; Елисеев Б.П. Структура, функции и нормативные акты государственного органа: на примере Администрации Президента Российской Федерации. М., 2001.8 Например, руководитель вспомогательного органа при главе государства может издавать нормативное распоряжение по работе вспомогательного органа.

степени его предрешает. Получается, что вспомогательные органы не только создают для себя правовые нормы сами путём издания от своего имени нормативных правовых актов, регулирующих свою деятельность, но и в большой степени определяют содержание касающихся себя актов главы государства. В этом кроется опасность не только потери управляемости главой государства своими вспомогательными органами, но и выхода их за рамки правовых норм.

Здесь хочется ещё раз подчеркнуть необходимость конституционного контроля за источниками права для вспомогательных органов при главе государства. Конечно, в подготовке положений о том или ином ведомстве чаще всего участвует и само ведомство, но во всех случаях, кроме вспомогательных органов при главе государства, действует та или иная совокупность способов проверки их содержания (утверждение вышестоящим органом, согласование с другими ведомствами, регистрация уполномоченным органом и т.д.). В случае же со вспомогательными органами при главе государства эти способы не могут

быть признаны действенными, так как эти вспомогательные органы подчиняются только главе государства, а отношения с другими государственными органами (речь, в частности, идёт о ведомствах, относящихся к исполнительной ветви власти) по большей части основаны на неписаном подчинении государственных органов вспомогательным органам при главе государства.

Для регулирования деятельности вспомогательных органов при главе государства (например, в Российской Федерации - для АдминистрацииПрезидента Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации) присущ «спящий» характер действия нормативных правовых актов, так как при обычном развитии событий отношения с их участием строятся на неписаной основе (в данном случае под обычным развитием событий понимается отсутствие опасных для главы государства сложностей в управлении страной, как-то противостояния ветвей власти, попытки государственного переворота, существенной угрозы военных действий, массовых беспорядков, вооружённого мятежа и т.д.). Применение многих норм происходит в спорных обстоятельствах, например, когда происходит столкновение интересов или точек зрения лиц и их объединений, обладающих значительным и сопоставимым влиянием на принятие решений по спорному вопросу. Другим примером могут послужить случаи, когда самому главе государства или кому-то из имеющих возможность повлиять на принятие подобного решения требуется показательное привлечение к ответственности кого-либо из служащих вспомогательных органов при главе государства. Применение писаных норм в спорных случаях происходит не само собой как следствие подпадания случая под диспозицию этой правовой нормы, а в результате действия неписаных правовых норм и усмотрения стороны в споре, обладающей наибольшим властным ресурсом.

Имеет существенное значение вопрос о том, какой источник права предпочтителен для применения к отношениям с участием вспомогательных органов при главе государства. Ведь место различных источников в регулировании отличающихся групп правоотношений неодинаково. С данным вопросом тесно связан другой - о том, почему для регулирования того или иного отношения выбран соответствующий источник права?

Как представляется, существует устойчивая связь между правоотношением, его особенностями и выбираемыми для его регулирования источниками. Для вспомогательных органов при главе государства в связи с этим можно выделить два вида отношений. Первый вид отношений связан с деятельностью этих органов как государственных органов, второй — как вспомогательных органов. Правоотношения первого вида по своим свойствам близки правоотношениям, в которые вступают органы государственной власти (разновидность государственных органов). Это отношения, закрепляющие официальное положение вспомогательных органов при главе государства, их

формальное место в системе государственных органов. Для данных отношений наиболее подходящим источником права выступает нормативный правовой акт. Без него их существование не имело бы твёрдой основы и могло бы не приниматься во внимание другими государственными органами, имеющими прочную основу для своей деятельности, закреплённую в нормативных правовых актах. Отношения второго вида связаны с лично-доверительным характером работы вспомогательных органов при главе государства, непосредственным обеспечением его деятельности. Благодаря наличию весомой личностной составляющей в деятельности вспомогательных органов, эти отношения не могут быть в достаточной мере урегулированы с помощью нормативных правовых актов. Поэтому они в значительной степени опираются на иные источники права.

Исходя из сущностных различий между данными группами правоотношений, представляется целесообразным сохранить использование для обеих групп правоотношений своих источников права. Для первой группы правоотношений с участием вспомогательных органов основным источником права должен быть нормативный правовой акт, для второй - иные источники права. Но для обеспечения соответствия деятельности вспомогательных органов требованиям права следует обеспечить возможность судебного контроля за законностью и соответствием правовым предписаниям всех источников права для них . То есть для Российской Федерации обеспечить контроль Конституционного Суда Российской Федерации за соответствием данных источников права Конституции Российской Федерации, в частности контроль за соответствием Конституции обычаев деятельности Администрации Президента Российской Федерации, а также заключаемых ею соглашений конституционно-правового характера.

**Глава II. Конституционные основы деятельности вспомогательных органов при главе государства в Российской Федерации и зарубежных странах**

*2.1.Взаимодействие вспомогательных органов при главе государства между собой и с другими государственными органами*

Осуществляется взаимодействие вспомогательного органа при главе государства и ведомств исполнительной власти во Франции, рассмотрение которого является показательным для отношений главы государства с ведомствами исполнительной власти как благодаря относительной яркости и устойчивости примера, так и из-за близости российского и французского подходов к разделению властей.

Каждый советник главы государства во Франции постоянно взаимодействует с одним или несколькими руководителями ведомств и поддерживает с ними непрерывные прямые отношения. В целом все сотрудники аппарата Елисейского дворца постоянно взаимодействуют с соответствующими ведомствами, обычно на уровне министерских кабинетов (органов, обеспечивающих повседневную работу ведомств). Эти связи в значительной мере обеспечиваются и облегчаются наличием личных отношений. Сотрудники Елисейского дворца и высокопоставленные государственные служащие ведомств имеют общее происхождение по рождению, образованию и службе. С помощью связей, выстроенных на описанной основе, глава государства может легко довести свои пожелания до ведомства и следить за исполнением его решений. Эти связи, конечно, никак не закрепляются в нормативных правовых актах.

Наиболее близкой главе государства частью вспомогательных служб является «дом», обеспечивающий его повседневное обслуживание. Это в действительности личная служба главы государства.

Большое значение в принятии и проведении решений главы государства имеют создаваемые под его руководством межведомственные советы. Они дают возможность напрямую, минуя главу исполнительной власти, работать с ведомствами этой ветви власти. Значение межведомственных советов как путей отдельного влияния на членов правительства возрастает в случае, когда глава исполнительной власти и глава государства представляют разные пришедшие после выборов к власти силы. Но в случае крепкого единства в правительстве такие пути взаимодействия часто оказываются недостаточно успешными31.

Особым видом взаимодействия с участием вспомогательных органов при главе государства является взаимодействие в ведомствах по изучению и оценке обстановке, которые решают вопросы обеспечения принятия решений главы государства, соответствующих быстро меняющимся обстоятельствам современного мира. В этом виде взаимодействия участвуют самые различные подразделения, принадлежащие к разным ведомствам и уровням власти. Особенностью положения ведомств по изучению и оценке обстановки является постоянство и непосредственность отношений в связи с потоками данных и решений к главе государства и от него, в которых они участвуют. Здесь будет уместно рассмотреть как российский опыт, так и опыт США в этой области, так как он отличается наибольшей обширностью и полнотой. Значение изучения взаимодействия в данной области заключается и в том, что он него непосредственно зависит принятие главой государства решений, от которых может зависеть само существование страны.

Действительность и развитие событий в мире на рубеже XX и XXI вв. ужесточают требования к развитию ведомств государственного и военного управления Российской Федерации. Примечательным является то, что, исходя из имеющегося опыта, при неудачном вступлении в войну (противостояние) соответствующие службы России обычно владели расширенным объёмом данных, позволявшим при их надлежащем рассмотрении и обработке

31 См.: Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации. М., 2002. С. 150-151.

заблаговременно предвидеть надвигающиеся угрозы и готовить державу к их предотвращению. Сильное противоречие (между достаточным количеством разведывательных данных и постоянной неготовностью государства к началу столкновений, отражению угроз его безопасности) чётко показывает суть вопроса - Россия обычно не имеет как удовлетворительной совокупности ведомств для полного и своевременного рассмотрения, обработки и оценки разносторонних данных в области угроз военной и всей государственной безопасности, так и отработанного порядка принятия и межведомственного согласования разноуровневых и разносторонних решений по их упреждающему ослаблению по разным направлениям.

Для решения данного вопроса в СССР в послевоенное время делались определённые шаги. Так, осознавая просчеты по многим ключевым вопросам перед началом войн с Германией и Финляндией и угрозу распространения и обострения враждебных действий стран Запада, руководство СССР в 1947 г. создаёт при Совете Министров СССР Комитет информации (КИ), направленный на обеспечение полного и своевременного глубокого рассмотрения, обработки и оценки различных сведений в области безопасности и межведомственного согласования работы отечественного разведывательного сообщества. Однако в действительности данное ведомство объединило 1-е управление Министерства государственной безопасности и Главное разведывательное управление Генерального штаба, с их отсоединением от прежних ведомств и многих прежних задач, с прямым подчинением главе Министерства иностранных дел (и одновременно заместителю председателя Совета министров) В.Молотову и уменьшением областей их деятельности почти до решения задач в области международных отношений.

Отрицательные последствия такого подхода не замедлили проявиться и в 1949 г. ГРУ и ПТУ возвратили соответственно в ГШ и МТБ и подчинили КИ вместо Совмина напрямую МИДу, а руководителем назначили сначала А.Вышинского, спустя три месяца - В.Зорина (впоследствии постоянного представителя СССР в ООН), а в 1953 г. — заместителя главы МИДа А.Громыко.

Осенью 1953 г., по предложению возвращенного к руководству МИДом В.Молотова, КИ придали положение общего для разведывательных служб ведомства, занимающегося изучением обстановки в связи с их деятельностью. Но это не лишило деятельность КИ недостатков — из-за сохранения его предпочтений в области участия в международных отношениях, недостаточности сил и средств для обобщения многочисленных сведений от различных ведомств, препятствий, чинимых КИ представителям разведывательного сообщества в их возможностях прямых докладов по значимым сведениям руководству СССР и др.

Названные обстоятельства (а также отставки В.Молотова и Д.Шепилова, невнимание к КИ со стороны нового главы МИДа А.Громыко и др.) предопределили принятое в 1958 г. решение о прекращении деятельности КИ и возложении обязанностей обобщенной работы со сведениями от различных ведомств, связанных с решением вопросов в области международных отношений, на учреждённый Отдел международной информации ЦК КПСС. Но уменьшение численности служащих и уничтожение значительной части наработок КИ, пристрастность руководства СССР и узкокорыстные противоречия в секретариате ЦК привели к уменьшению перечня задач и качества работы Отдела, трём его закрытиям и промежуточным восстановлениям в следующие 33 года с очередными потерями подготовленных служащих, опыта, созданных наработок и значимости Отдела.

Продолжающееся вслед за распадом СССР и ОВД быстрое поступательное наращивание превосходства ведущих стран Запада в области построения и широких возможностей совокупности ведомств в области государственного и военного управления создаёт действенные предпосылки для очередного проявления очередной неготовности нашего государства к столкновению с нарастающими угрозами его безопасности, если не будут приняты меры по ускоренному изменению этого положения.

Поэтому представляется целесообразным более подробно раскрыть основные закономерности обеспечения государственного управления Российской Федерации в области изучения и предвидения международной и внутренней обстановки, опираясь на положительный опыт, уже накопленный в предыдущие 20-25 лет в достигших успехов зарубежных странах.

Важным звеном в управленческой цепи в рассматриваемой области является обязательное наличие на высшем уровне управления в этих зарубежных странах единого основного ведомства (так и не развернутого в СССР) для изучения и предвидения событий. Следствием его работы является обеспечение на межведомственном уровне объединения, согласования и дополнения сведений, полученных от различных ведомств и учреждений для вскрытия и оценки угроз государственной безопасности, а также подготовки решений по их предотвращению и достижению целей этих стран. Именно на такие ведомства и опирается в последние 30-40 лет работа главы государства в рассматриваемой области в США, Великобритании, Франции, Германии и других странах.

Текущее управление работой ЦСО (50-70 сотрудников) возложено на руководителя, а общее - на помощника главы государства по государственной безопасности. Основная часть ЦСО — «Комната отслеживания», созданная в 1962 г. Д.Кеннеди, во время Карибского противостояния, когда ясно проявились последствия отсутствия единого ведомства по обобщению данных и быстрому согласованию действий различных ведомств США в случае чрезвычайных событий. Уже с начала 1980-х гг. с приходом к власти Р.Рейгана в подземных этажах Белого дома круглосуточно работают дежурные смены постоянного слежения за обстановкой, а в надземных помещениях - группы всестороннего изучения и оценки сведений, а также сетевого и иного обеспечения. В случае возникновения соответствующей обстановки на основе «Комнаты отслеживания» под руководством вице-президента США развертывается Точка по действиям в чрезвычайных обстоятельствах, в работе которой в случае необходимости участвуют, в том числе с использованием всех возможностей связи, работники и данные других подразделений и ведомств. В возложении на вице-президента США обязанностей по руководству данного Центра проявляется его значение как особого вспомогательного органа, находящегося в особых отношениях с главой государства. С деятельностью ЦСО связано взаимодействие главы государства с законодательной властью.

Работа ЦСО обеспечивается на основе передовых достижений науки. В залах дежурных смен развернуты и действуют системы устойчивой закрытой связи (с местом нахождения главы государства, Госдепартаментом, Минобороны, комитетом начальников штабов, всеми ведомствами особого назначения, командованиями ВС, другими подразделениями), мощные вычислительные устройства, средства постоянного отображения поступающих сведений в движении, средства быстрого доступа к данным и др. Вычислительные устройства обеспечивают возможность подключения ЦСО к источникам данных как в США, так и зарубежом (в том числе скрытого доступа), позволяя отрабатывать в сутки по несколько тысяч (из общего потока в десятки тысяч) разнообразных сообщений.

Основной объем сведений поступает в ЦСО от 14 основных членов разведывательного сообщества США. После 11 сентября 2001 г. данное сообщество, ранее направленное на отслеживание преимущественно внешних угроз, стало перестраиваться для одновременного изучения широкого перечня вопросов внутренней безопасности США, в том числе угроз, исходящих от возможных природных и общественных чрезвычайных происшествий. Задача решается с помощью образованного Министерства внутренней безопасности, которое направляет через свои подразделения с отдельными областями ответственности деятельность различных подразделений, ранее работавших в составе Федерального бюро расследований, Федерального агентства по чрезвычайным обстоятельствам, министерств юстиции, обороны, энергетики, финансов, транспорта, торговли, здравоохранения и сельского хозяйства. Видно, что в США происходит широкое развертывание качественно новой совокупности ведомств и подразделений, отвечающих за взаимосвязанные изучение, в том числе разведывательное, оценку, предвидение, предсказание и управление расширенным объёмом внешних и внутренних угроз безопасности и положению США, где взаимодействие отдельных частей видоизменяется в зависимости от решаемых задач.

**Заключение**

Итак, вспомогательными органами при главе государства являются образующиеся и работающие в установленном порядке при главе государства для обеспечения его деятельности государственные органы, которые действуют в пределах отведённых им полномочий и ограничены в праве издания от своего имени нормативных правовых актов.

Развитие вспомогательных органов при главе государства существенно зависело и будет зависеть от изменения соотношения общества и государства, а также полномочий и задач государственных органов и, соответственно, места занимаемого среди них главой государства. Многие значительные перемены в устройстве вспомогательных органов при главе государства потребовали длительного времени. При этом предыдущие правовой и общественный уклады не исчезали полностью, а оттеснялись на обочину жизни общества, продолжая существовать в скрытом виде.

При возникновении подходящих условий они вновь заявляли о своём праве на признание в качестве неотъемлемой части действительности.

Для вспомогательных органов при главе государства можно выделить два вида отношений. К первому виду относятся отношения, связанные с деятельностью этих органов как государственных органов, ко второму - как вспомогательных органов. Отношения, первого вида сходны с отношениями, в которые вступают органы государственной власти как разновидность государственных органов. По содержанию данные отношения направлены на закрепление положения вспомогательных органов, их места среди государственных органов. Для данных отношений наиболее подходящим источником выступает нормативный правовой акт, без которого существование вспомогательных органов при главе государства могло бы не приниматься во внимание другими государственными органами, имеющими прочную основу для своей деятельности, закреплённую в нормативных правовых актах.Отношения второго вида, связаны с лично-доверительным содержанием деятельности вспомогательных органов при главе государства, непосредственным обеспечением его деятельности.

Благодаря наличию значимой личностной составляющей в работе вспомогательных органов, а также сложности и многогранности их обязанностей по обеспечению разнообразных полномочий главы государства, данные отношения не могут быть в полной мере урегулированы с помощью только нормативных правовых актов.

Поэтому правоотношения этого вида в значительной степени находят своё выражение в иных источниках права.

В силу возможностей для быстрого изменения устройства и других составных частей работы вспомогательных органов среди источников права велика роль правовых соглашений, прецедентов, обычаев, значительное место занимает правовая доктрина.

В целях обеспечения соответствия деятельности вспомогательных органов при главе государства требованиям права необходимо наличие правовых оснований для судебного контроля, прежде всего конституционного, за содержанием всех источников права для вспомогательных органов. Для Российской Федерации следует предусмотреть в федеральном конституционном законе возможность проверки Конституционным Судом Российской Федерации соответствия данных источников права Конституции Российской Федерации.

Особенностью вспомогательных органов при главе государства является определение ими, в том числе через свои уполномоченные подразделения (в Администрации Президента Российской Федерации это Государственно-правовое управление) основного содержания применяемых к ним правовых норм. Вспомогательные органы при главе государства не только принимают правовые акты, регулирующие их работу в пределах своих полномочий, как и иные государственные органы, если они касаются их внутренней деятельности, но и самостоятельно готовят соответствующие решения главы государства, закрепляющие правовое положение вспомогательных органов.

В зависимости от количества лиц (подразделений), находящихся в прямом подчинении у главы государства, можно выделить три способа устройства вспомогательных органов при нём. Первый предполагает наличие только одного лица, обладающего правом доступа к главе государства «без доклада». Второй способ - только двух лиц, а третий - более двух лиц, обладающих правом такого доступа. Выбор зависит от различных обстоятельств, в том числе от складывающейся в стране и окружении главы государства обстановки, личных предпочтений главы государства. Каждый способ наилучшим образом подходит к определённым условиям работы вспомогательных органов.

Вспомогательный орган общей направленности может существовать в единственном числе, объединяя в своём составе все подразделения, обеспечивающие деятельность главы государства в порядке исполнения обязанностей основной государственной службы. Также могут существовать два и более вспомогательных органа общей компетенции, чьи полномочия пересекаются.

Несмотря на отсутствие закреплённых за вспомогательными органами при главе государства в писаных источниках государственно-властных полномочий, существует совокупность правовых и внеправовых способов обеспечения их влияния на решение вопросов, связанных с государственным управлением.

Особенностью ответственности вспомогательных органов является то, что они обычно не только не несут юридической ответственности за принимаемые в них решения, но и политическая ответственность для них наступает в редких случаях. Это связано с тем, что их решения обнародуются, развиваются и проводятся в жизнь другими государственными органами (министерством обороны, министерством финансов и др.). Для повышения ответственности вспомогательных органов при главе государства возможно придание его служащим двойного статуса - служащих этого органа и соответствующего органа государственной власти. Тогда как служащие вспомогательного органа они не будут нести ответственности за принимаемые там решения, но будут отвечать за последствия своей деятельности как служащие органа государственной власти.

 Особым видом вспомогательных органов при главе государства общей направленности является вице-президент. Данный орган подпадает под признаки вспомогательного органа при главе государства, так как является государственным органом, в основном не наделён самостоятельными государственно-властными полномочиями, его главной задачей является помощь главе государства, то есть обеспечение его деятельности. Особенностью вице-президента как вспомогательного органа является то, что он является единоличным вспомогательным органом. Положение вице президента в большей степени, чем положение иных вспомогательных органов общей направленности, закреплено в основных законах. Это связано с выполнением им обязанностей заместителя главы государства, его наиболее высокопоставленного представителя. Вместе с тем основная часть деятельности вице президента, как и деятельность других вспомогательных органов при главе государства, регулируется не нормативным правовыми актами, а иными источниками права (прежде всего, обычаями и устными

соглашениями), что вызвано его природой как вспомогательного органа, необходимостью обеспечить выполнение вице-президентом обязанностей ближайшего помощника президента, пользующегося его особым доверием и наделённого полномочиями по обеспечению деятельности по всем вопросам ведения главы государства.

Вспомогательным органам вообще, и вспомогательным органам при главе государства в частности, присущ больший по сравнению с органами государственной власти удельный вес отношений на основе неписаных источников права.

**Список источников и литературы**

**Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.// Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 617.

3. Указ Президента РФ от 14 января 1993 г. «О порядке деятельности центральных органов федеральной исполнительной власти и администрации Президента Российской Федерации по ведению законопроектных работ» // СЗ РФ. 1993. № 3. Ст. 170; № 41. Ст. 3919.

4. Указ Президента РФ от 1 сентября 2004 г. «Об утверждении Положения об Управлении информационного и документационного обеспечения Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 36. Ст. 3657.

5. Распоряжение Президента РФ от 11 ноября 1994 г. «О нормативных актах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 29. Ст. 3029.

6. Конституция и законодательные акты КНР. М., 1984.

7. Конституции государств Восточной Европы. М., 1996.

8. Конституции государств Европейского союза. М., 1997.

9. Конституции зарубежных государств: США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада. М., 1999.

10**.** Конституционное право / Отв.ред. В.В. Лазарев. - М., 1999. - С. 326; Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М., 1995.

**Литература**

1. Авакьян А. Конституционное право России. В 2 т. Т.2. М., 2005.

2. Агаев М.Б. Президентская власть в системе государственной власти. М., 1994.

3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 1998.

4. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2000. П.Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (политологические аспекты). М., 1990.

5. Богданова Н.А. Система науки конституционного права: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2001.

6. Виноградов В.А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М. 2003. ЗЗ.Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М. 1998.

7. Давид Р. Основные правовые системы современности. М. 1988.

8. Дёгтев Г.В. Конституционно-правовой статус президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ. М., 2003.

9. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М. 1999.

10. Крутоголов М.А. Конституционный Совет Франции. М., 1991.

11. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997.

12. Мишин А.А. Государственное право США. М., 1976.

13. Фридмэн Л. Введение в американское право. М., 1993.

14. Халипов В.Ф., Халипова Е.В. Власть. Политика. Государственная служба. М., 1996.

**Электронные ресурсы**

1. .http://constitutions.ru/archives/140