

**Н. В. КОВАЛЬ**

*Наталія Вікторівна Коваль, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КООРДИНАЦІЙНИХ, КОНСУЛЬТАТИВНИХ, ДОРАДЧИХ ТА ІНШИХ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ І СЛУЖБ ПРИ ГЛАВІ ДЕРЖАВИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

Система координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при главі держави (далі – допоміжні органи), їх місце та роль визначаються правовим статусом глави держави як найвищої посадової особи або органу. Відповідно до норм конституцій різних держав глава держави є або поза межами гілок влади (наприклад, Російська Федерація, Франція), або входить і в законодавчу, і у виконавчу (наприклад, Індія), або лише у виконавчу гілку влади (наприклад, Італія, США). Саме від статусу і становища глави держави визначаються статус і структура допоміжних органів, які створені для забезпечення діяльності і реалізації своїх функцій глави держави.

У середньовіччі основною юридичною формою глави держави був монарх, але з часом, із встановленням республіканської форми правління, главою держави став президент. На сьогодні юридичними формами глави держави є:

1. Одноособовий монарх, який успадкував свою посаду (наприклад, Великобританія, Японія, Іспанія, Марокко).
2. Одноособовий монарх, призначений своєю сім'єю (наприклад, Саудівська Аравія).
3. Одноособовий монарх федеративної держави, обраний на певний визначений період монархами суб'єктів федерації зі свого складу (наприклад, Малайзія, ОАЕ).
4. Одноособовий президент, якого обрали народ, парламент або представницька колегія на певний термін (наприклад, США, Німеччина, Італія, Індія, Китай, Російська Федерація).
5. Вищий колегіальний орган, який обрав парламент на певний строк (наприклад, Куба).
6. Глава уряду, виконуючий функції глави держави (наприклад, землі Німеччини).
7. Генерал-губернатор – представник британського монарха в державах, які мають статут британського домініону, тобто визнають главою держави британського монарха (наприклад, Канада, Австралія, Нова Зеландія).

8. Одноособовий або колегіальний глава держави, який узурпував владу в державі, зазвичай без встановлення строку правління (наприклад, Фіджі)<sup>1</sup>.

Незалежно від юридичної форми, допоміжні органи при главі державі створені для забезпечення персонального статусу глави держави, співпраці та координації діяльності інших державних структур, а також для того, щоб представляти главу держави зовні. На прикладі різних країн світу з республіканською та монархічною формами правління спробуємо охарактеризувати зазначені органи.

Першою країною у світі, де виникла посада Президента, були Сполучені Штати Америки (далі – США). В той час коли влада в більшості країн мала монархічний, спадкоємний характер, у США главу держави обирали у ході загальних виборів. Також вперше була запроваджена система асигнувань для утримання штату резиденції глави держави. У 1857 р. Конгрес США виділив кошти на утримання Білого дому, а також особистого секретаря та керуючого резиденцією. До цього Президенту США взагалі не виділялись кошти навіть на утримання свого секретаря<sup>2</sup>.

На сьогодні в США система допоміжних органів при Президентові визначається поняттям адміністрації, яке включає в себе всю виконавчу владу на чолі з Президентом і віце-Президентом. У вузькому сенсі цьому терміну відповідає Виконавчий апарат Президента США (Executive Office of the President), створений у 1939 р. указом Франкліна Рузвельта. Він підпорядковується безпосередньо главі держави і покликаний сприяти йому в забезпеченні ефективного управління країною. Співробітники надають консультативну допомогу при формуванні політики держави і відповідають за широке коло питань. Виконавчий апарат включає помічників і радників Президента, а також допоміжний персонал. У структуру входять: Рада економічних консультантів, Рада з питань якості навколишнього середовища, Рада національної безпеки, Адміністративно-бюджетне управління, Служба з питань національної політики в галузі контролю за наркотиками, Служба з питань визначення науково-технічної політики, Офіс торгового представництва США, офіс віце-Президента, особиста канцелярія президента і ще цілий ряд підлеглих структур. Роботу адміністрації контролює керівник служби Білого дому<sup>3</sup>.

Особливим видом допоміжних органів при Президентові є віце-Президент. Вперше, як і посада Президента, посада віце-Президента була заснована в США. За своєю складовою цей державний орган під-

падає під ознаки допоміжного органу при главі держави, оскільки є державним органом, але не наділений самостійними державно-владними повноваженнями, його основним завданням є забезпечення діяльності Президента. Віце-Президент часто стає особистим помічником, якому доручаються виконувати приватні справи<sup>4</sup>.

Стаття 5 Конституції Французької Республіки 1958 р. визначила політичну роль глави держави. Президент Республіки стежить за дотриманням Конституції, забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також спадкоємність держави. Він є гарантом національної незалежності, цілісності території, дотримання міжнародних договорів<sup>5</sup>.

Вагоме значення в даний час мають допоміжні органи і служби при Президентові Франції. Суворо ієрархічний за своєю організацією та спеціалізований за функціями апарат за французькою термінологією отримав назву «служба Єлісейського палацу», або просто Єлісейський палац. Створений першим президентом V Республіки де Голлем, він був сприйнятий в якості зручного інструменту управління справами і його наступниками<sup>6</sup>. На сьогодні немає офіційної письмової регламентації організації діяльності Єлісейського палацу, існує лише усна вказівка Президента про діяльність нижчезазначених структур.

Апарат Єлісейського палацу складається з генерального секретаріату Президента Республіки, Кабінету Президента та особистого (військового) штабу Президента. Служби Єлісейського палацу поділяються на два «доми»: «цивільний» та «військовий». «Цивільний дім» складається з трьох елементів: генерального секретаріату Президента Республіки, до якого входить і кабінет Президента, чиновники особливих доручень та служби преси. «Військовий дім» поділяється на два елементи: особистий штаб Президента Республіки і комендатура Єлісейського палацу<sup>7</sup>.

Генеральний секретаріат на чолі з генеральним секретарем «цивільного дому» виступає основним інструментом політичних дій Президента та координує діяльність міністерств і відомств. Головна його роль – допомагати главі держави у провадженні державних справ, збирати інформацію, надавати проекти рішень, контролювати їх виконання. Важливою функцією генерального секретаря є особисті контакти з численними офіційними діячами, політичними лідерами, дипломатами, журналістами<sup>8</sup>.

Формування штату працівників здійснює безпосередньо Президент Республіки на власний розсуд. Законодавчо не передбачено обмежень щодо чисельності президентських служб. На сьогодні кількість осіб, котрі забезпечують діяльність Президента Франції, сягає близько 500.

Конституція Російської Федерації визначила ряд допоміжних органів, які створені для забезпечення діяльності Президента. Це – Рада Безпеки Російської Федерації, Адміністрація Президента Російської Федерації та Повноважні представники Президента Російської Федерації. Їх конституційно-правовий статус, структура та діяльність визначаються відповідними положеннями, які затверджує Президент Російської Федерації<sup>9</sup>.

Адміністрація Президента Російської Федерації є державним органом, який забезпечує діяльність Президента і здійснює контроль над виконанням рішень глави держави. Також при Президентові Російської Федерації створюються комісії, яких на сьогодні 13. За напрямками діяльності існують Комісії з питань стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу та екологічної безпеки; з питань державної служби та резерву управлінських кадрів; з питань військово-технічного співробітництва Російської Федерації з іноземними державами; з попереднього розгляду кандидатур на посади суддів федеральних судів; Міжвідомча комісія з реалізації Державної програми зі сприяння добровільному переселенню в Російську Федерацію співвітчизників, що проживають за кордоном; з питань державних нагород; з реабілітації жертв політичних репресій; з питань громадянства; з питань кадрової політики в правоохоронних органах; з моніторингу досягнення цільових показників соціально-економічного розвитку Росії; у справах ветеранів; у справах інвалідів та з питань розвитку авіації загального призначення<sup>10</sup>.

Президент Російської Федерації в силу своїх повноважень має право створювати Ради, які є допоміжними, дорадчими, консультативними, координаційними органами, статус яких визначений у відповідних положеннях. Так, наприклад, Рада при Президентові Російської Федерації з модернізації економіки та інноваційного розвитку Росії є дорадчим органом при Президентові Російської Федерації, утвореним з метою забезпечення взаємодії федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів Російської Федерації, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, наукових та інших організацій при розгляді питань, пов'язаних з модернізацією економіки та інноваційним розвитком Росії, а Рада при Президентові Російської Федерації з розвитку громадянського суспільства і прав людини є консультативним органом при Президентові Російської Федерації, утвореним з метою надання сприяння главі держави в реалізації його конституційних повноважень у галузі забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, інформування Президента Російської Федерації про стан справ у цій галузі, сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства в Російській Федерації, підготовки пропозицій главі держави з питань, що входять до компетенції Ради<sup>11</sup>.

Організація діяльності та конституційно-правова природа вищезазначених органів, як і в Україні, потребує розв'язання певних завдань, які ставить перед главою держави розвиток суспільства, тому коли виникає певна необхідність у дослідженні конкретних питань – Президент створює допоміжні органи.

У країнах з монархічною формою правління в категорію допоміжних органів, які забезпечують діяльність глави держави, входить так званий «королівський двір». Конституції держав, які закріплюють дану форму правління, офіційно визнають за монархом право на утримання свого «королівського двору».

Перехідною від давнини до сучасності форма існування допоміжних органів при главі держави є двір монарха (королівський двір). Даний вид допоміжних органів виникав усюди, де існувала досить сильна, тобто здатна дієво впливати на державне управління влади монарха, іншими словами там, де монарх був дійсним главою держави. При цьому монарх міг бути не єдиним законним носієм державної влади. Головним призначенням була участь у забезпеченні повноважень глави держави, в тому числі у проведенні внутрішньої і зовнішньої політики. Також значним була участь двору в становленні та розвитку середньовічних, а, відповідно, і сучасних державних органів. Двір як допоміжний орган сам відчував зворотний вплив з боку інших державних органів, у тому числі органів державної влади, будучи складовою частиною розвитку середньовічної державності. У діяльності двору як допоміжного органу глави держави часто важко відрізнити, що є основним – забезпечення особи глави держави або забезпечення повноважень глави держави, настільки тісно ці два напрями роботи двору переплелися. Зміни в обов'язках державних органів, у тому числі глави держави і його допоміжних органів, призводять до виникнення держави Нового часу, новим місцем глави держави в системі органів державної влади і, відповідно, сучасному етапу розвитку допоміжних органів при главі держави. З двору і його підрозділів пізніше утворюються судові, виконавчі та господарські державні органи, в тому числі органи державної влади. У свою чергу на нього справляє вплив процес бюрократизації державної влади. У результаті двір вступає в новий етап свого розвитку: зміниться перелік і обов'язки службовців двору, підходи до розподілу обов'язків між ними. Але, незважаючи на загальний рух до бюрократизації державного апарату, саме двір найбільше зберігає значний особистісний початок у взаєминах глави держави та посадових осіб його допоміжного органу<sup>12</sup>.

Великобританія не має Конституції як єдиного акта. Окремі питання організації та діяльності державної служби регламентуються Актами про міністрів Корони 1937, 1964, 1975 років. Актом про передачу повноважень міністрів Корони 1946 р., Актами про дискваліфікацію депутатів палати громад 1957 р. та ін.

У Великобританії, Канаді, Японії розвиток допоміжних органів при главі держави не отримав того розмаху, який мав місце в США. Разом із тим у цих державах впливові допоміжні органи при главі держави з'явилися набагато раніше, ніж у США, і до певної пори були більш розвинені.

Наприклад, у Великобританії королева – фігура політично нейтральна, вона виступає як гарант стабільності у державі та суспільстві. Статутне право і королівські прерогативи встановлюють для монарха значні повноваження, однак, відповідно до конституційної угоди, монарх «царствує, але не управляє».

Для забезпечення діяльності королеви існує п'ять департаментів королівського двору. До їх складу входять департамент Букінгемського палацу, особистий секретар, департамент королівського дому, фінансовий департамент. Особистий секретар королеви – лорд Чемберлен – відіграє найбільш відповідальну місію, адже його основним завданням є підготовка майже всіх візитів королеви і заходів державних керівників, інформування королеви про останні події у світі, підготовка (редагування) проектів промов та ін. Організацією взаємодії з палатами парламенту, парламентськими фракціями, проведенням церемонії відкриття парламенту та ін. займається лорд-грейт Чемберлен<sup>13</sup>.

Великобританія може слугувати прикладом одночасного існування двох систем допоміжних органів при главі держави, оскільки функції глави держави виконуються монархом і кабінетом міністрів на чолі з прем'єр-міністром. Функції символічного забезпечення єдності країни, арбітра в самих критичних ситуаціях і резерву державної системи виконує монарх. Функції визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики та призначення посадових осіб значною мірою виконуються прем'єр-міністром. Відповідно, кожна система допоміжних органів забезпечує виконання своєї частини функцій глави держави. У Великобританії вперше апарат уряду був створений на початку ХХ століття. Першим постійним комітетом при уряді, що проіснував без змін досить тривалий час, був створений у 1903 р. Комітет з імперського захисту. Надалі система комітетів при уряді значно розвинулася, чому сприяли також Перша і Друга світові війни. До 1945 р. створення комітетів в основному було закінчено. Після цього дана сукупність у своїй основі не змінювалася, так само як і порядок роботи комітетів. Точні відомості про їх кількість, будову, час та особливості роботи закриті для широких кіл громадськості. Але спогади і розсекречені документи дають змогу з'ясувати, що комітети поділялися на постійні (приблизно 25 комітетів), які існували незалежно від того, хто обіймав посаду глави уряду, і тимчасові (близько 100), що не існували довше, ніж виконував свої повноваження їх дійсний глава виконавчої влади, який їх створив<sup>14</sup>.

Королівський штат працівників іноді може нараховувати більше 1000 осіб. У королівському дворі існує чітка ієрархія, тому деякі працівники (клерки) можуть працювати роками, але особисто не спілкуватись з королевою.

Крім того, з XIII ст. діє Таємна рада, яка є дорадчим органом при главі держави. До складу Таємної ради входять міністри Кабінету, судді Апеляційного суду, архієпископи англійської церкви, спікер Палати громад та інші вищі посадові особи – усього 300 чоловік. Кворум для засідання Таємної ради – 3 особи, тому, як правило, у засіданні беруть участь кілька членів. Уся Таємна рада збирається тільки з особливо урочистого приводу, наприклад, у зв'язку з церемонією коронації монарха. Таємна рада може утворювати різні комітети, важливішим з яких є Судовий комітет. Цей комітет був сформований у 1833 р. та являє собою апеляційну інстанцію для церковних судів, трибуналів різних профспілок. Таємна рада приймає рішення від імені монарха у формі прокламацій і наказів. Наприклад, скликання парламенту та розпуск Палати громад має форму прокламації, а рішення з питань права та управління – форму наказів<sup>15</sup>.

У сучасних монархіях, встановлених конституціями, прийнятими після Другої світової війни – Іспанії, Швеції, Японії, штати двору значно скромніші. Наприклад, король Іспанії Хуан Карлос I особисто переглядає і підписує документи (до 60 на тиждень), сам визначає основні положення своїх виступів, передаючи потім їх співробітникам королівської канцелярії.

Стаття 65 Іспанської Конституції присвячена основам діяльності допоміжних органів при главі держави (якщо розглядати забезпечення функцій глави держави, то це стосується також повноважень Державної Ради, якому присвячена ст. 107 Конституції Іспанії). У цій статті також зазначено, що «король отримує з державного бюджету кошти на утримання своєї сім'ї та королівського двору і вільно розпоряджається ними. Король сам призначає і звільняє працівників королівського двору<sup>16</sup>.

Обов'язком Державної ради є дорадче забезпечення уряду і автономних співтовариств за запитами їх голів. Відповідальність пленуму і відповідальність постійної комісії Державної ради різняться. Перша включає 10 питань, за якими слід обов'язково радитися з Державною радою (наприклад, щодо проектів законодавчих указів). Відповідальність постійної комісії включає 18 питань і стосується приписів, які видають на виконання або у розвиток міжнародних договорів, конвенцій та угод, спорів про повноваження між різними відомствами, нагляду за здійсненням повноважень, переданих державою автономним співтовариствам та ін. Пленум включає голову Ради, постійних радників, радників з посади, виборних радників і секретаря Ради. У Постійну комісію входять голова, постійні радники і Генеральний секретар. Голова Ради призначається королівським указом, схваленим Радою міністрів і погодженим з головою уряду. Голова обирається з числа правознавців, що володіють відповідним досвідом. Постійні радники призначаються на посаду королівським указом з кола зазначених у органічному законі осіб – діючих і колишніх міністрів, членів або голів законодавчих органів автономних співтовариств, професорів права, економіки та суспільних дисциплін університетів тощо. Радниками за посадою є перераховані в названому органічному законі особи, включаючи директора Іспанської королівської академії, президентів Королівської академії моральних і політичних наук, Академії юриспруденції та законодавства, генерального прокурора країни, голови Хунти начальників штабів. Генеральний секретар призначається на свою посаду королівським указом із числа вищих адвокатів за пропозицією постійної комісії, схваленої пленумом<sup>17</sup>.

З середини ХХ ст. у зарубіжних державах з багатьох напрямів діяльності апарату глави держави відбулися серйозні структурні й функціональні зміни. Особливо в тих державах, які зазнали поразки в Другій світовій війні, як, наприклад, Японія.

У сучасній Японії замість скасованого однойменного міністерства повсякденні справи глави держави вирішує управління імператорського двору, що діє при канцелярії прем'єр-міністра, де концентрується величезний потік інформації і стикаються різні інтереси. Новітній напрям у діяльності цього управління займає підтримка відносин з органами державної влади, передусім з Урядом. Начальник управління призначається прем'єр-міністром за згодою імператора, керує роботою персоналу, що нараховує близько 1000 осіб. Прес-служби, очолювані прес-секретарями, відділи зі зв'язків з громадськими об'єднаннями, очолювані начальником відповідного підрозділу федерального секретаріату (адміністрації глави держави), відділи апарату щодо роботи із засобами масової інформації тощо за родом своєї роботи змушені створювати й підтримувати імідж імператора. Багато в чому завдяки їх зусиллям вдається створити ореол таємничості навколо керівних персон, а також захистити їх від не завжди скромних поглядів журналістів на приватне життя правителів. Наприклад, приставлені до монарха державні чиновники управління імператорського двору в Японії пильно стежать за тим, щоб іміджу символу єдності нації нічого не загрожувало. На ділі це виливається в жорстке обмеження всіх його контактів і миттєве припинення найменших спроб заглянути ззовні за стіну імператорського палацу, який до речі, ретельно охороняється<sup>18</sup>.

Взагалі, додатковий потік інформації є надзвичайно важливим для монархів, оскільки вони з дитинства виховуються і перебувають в особливих умовах, що не дозволяють їм мати постійних безпосередніх контактів з підданими. Офіційна ж інформація, навіть абсолютно достовірна, відрізняється сухістю й однобічністю.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зазначити, що системи допоміжних органів при главах держав відрізняються за своїм конституційно-правовим статусом. У державах з республіканською формою правління допоміжні органи при президентові забезпечують діяльність, виконуючи доручення державного характеру. При монархічній формі правління, де главою держави є король (королева), доручення можуть бути особистого характеру, і вони мають бути виконані.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Изд-во БЕК, 2000. – С. 352.

<sup>2</sup> Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2008. – С. 86.

<sup>3</sup> <http://www.whitehouse.gov/>

<sup>4</sup> Петровский Д. Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2005. – С. 101.

<sup>5</sup> Конституція Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/138>

<sup>6</sup> Волощук О. Т. Інституту Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика. Монографія. – Чернівці: Технодрук, 2009. – С. 201.

<sup>7</sup> Осавелюк А. М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – М., 2006. – С. 199.

<sup>8</sup> Волощук О. Т. Вказана праця.

<sup>9</sup> Конституція Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru>

<sup>10</sup> <http://kremlin.ru>

<sup>11</sup> Конституція Російської Федерації.

<sup>12</sup> Про двор на Востоке см. сборник: История Турции / Коллас. Турецкая империя / А. де Бессе. Турецкая хроника / С. Шумов, А. Андреев. Константинополь / Д. Эсад. Двор цесаря турецкого / С. Старовольский : [Сб. / К сб. в целом]: Сост. С. А. Шумов и др. – К.; М. : ЕВРОЛИНЦ, 2003. – 330 с.

<sup>13</sup> Осавелюк А. М. Вказана праця.

<sup>14</sup> Петровский Д. Н. Вказана праця.

<sup>15</sup> Ряка В. О. (ред.) Конституційне право зарубіжних країн. – 2-е вид., допов. і перероб. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 244.

<sup>16</sup> Конституція Іспанії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/149>

<sup>17</sup> Савин В. А. Система органов государственной власти и управления Испании. – М., 1982. – С. 59.

<sup>18</sup> Иксанов И. С. Вказана праця.

### Резюме

**Коваль Н. В. Порівняльно-правова характеристика координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при главі держави в зарубіжних країнах.**

Дана стаття розкриває на прикладі різних країн світу з республіканською та монархічною формами правління становлення, діяльність, місце й роль координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних і служб органів при главах держав.

**Ключові слова:** допоміжні органи, глава держави, зарубіжні країни.

### Резюме

**Коваль Н. В. Сравнительно-правовая характеристика координационных, консультативных, совещательных и других вспомогательных органов и служб при главе государства в зарубежных странах.**

Данная статья раскрывает на примере различных стран мира с республиканской и монархической формами правления становление, деятельность, место и роль координационных, консультативных, совещательных и других вспомогательных и служб органов при главах государств.

**Ключевые слова:** вспомогательные органы, глава государства, зарубежные страны.

### Summary

**Koval N. Comparative legal description of coordination, consultative, advisory and other support agencies and institutions at the head of state in foreign countries.**

This article reveals the example of different countries with a republican and monarchical forms of government formation, the activity, place and role of coordination, consultative, advisory and other auxiliary services at the head of state.

**Key words:** subsidiary bodies as head of state, foreign country.

*Отримано 11.04.2014*