

УДК 342.58 (470+571) К.О. Закоморна, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ДЕРЖАВНА РАДА ЯК ЗАСІБ ЗМІЦНЕННЯ СТАНОВИЩА ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ (НА ПРИКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ)

Проголошення в конституціях постсоціалістичних країн принципу поділу влади і функціонування на його підставі її гілок загостило низку проблем, пов'язаних з налагодженням нових ефективних взаємовідносин суспільних інституцій. Зрозуміло, що в умовах ускладнення відносин в усіх сферах життєдіяльності людини тільки постійна співпраця всіх елементів політичної системи надає можливості побудувати стійкі засади демократичної й правової держави і сформувавши розвинене громадянське суспільство. За переконанням багатьох науковців, одним з дійових механізмів підтримки таких тісних контактів є допоміжні (дорадчі або консультативні) органи. Зокрема, російський дослідник О.М. Осавелюк вважає, що діяльність останніх сприяє внутрішньому самоконтролю державних органів, їх взаємному інформуванню і

стримуванню, а також попередньому пошуку компромісних рішень на стадії підготовки державних рішень [14, с. 12].

Ураховуючи важливість даних інституцій, конституції багатьох держав світу закріплюють їх досить розгалужену систему (Конституція Італії 1947 р. – статті 99 і 100; Конституція Іспанії 1978 р. – статті 65, 72 і 107; Конституція Вірменії 1995 р. – статті 55 і 83 та ін.). У Конституції України 1996 р. теж передбачено формування подібних органів. Так, відповідно до п. 28 ст. 106 Основного Закону глава Української держави для здійснення своїх повноважень створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [10]. Вітчизняні вчені зауважують, що на сьогодні їх налічується близько 40. Вони мають різні найменування – ради, комісії, комітети, палати, робочі групи тощо. Їх структура зумовлена

безпосередньо конституційною компетенцією Президента [18]. За оцінкою українського правника В. М. Кампо, на сучасному етапі в ході реалізації стратегії європейського вибору Україні необхідно змінювати підходи до формування консультативно-дорадчих органів при главі держави [4]. Аналізуючи проблеми нормативного закріплення правового статусу цих інституцій, С.А. Агафонов, у свою чергу, підкреслює, що становище багатьох з них і досі не визначено [1, с. 9].

Заінтересованість у вдосконаленні роботи зазначених органів викликана тим, що глава держави відіграє, безумовно, особливу роль у суспільстві. У цьому зв'язку вважаємо за потрібне приєднатися до слухного твердження експерта Міжнародного інституту гуманітарно-політичних досліджень О.В. Кинєва, що без вивчення саме інституту президентства неможливо серйозно опрацювати систему державної й політичної влади будь-якої країни, оскільки у властивостях цього вищого органу влади відбивається специфіка розвитку тієї чи іншої держави [11]. За роки незалежності провідні українські конституціоналісти (А.З. Георгіца, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал

та ін.) провели ґрунтовні порівняльно-правові дослідження інституту президентства.

Глибокий конституційно-правовий аналіз статусу Державної ради Франції – найбільш престижного консультативного органу у світі – здійснив М. Кампо. Вважаємо абсолютно справедливим його висловлювання з приводу актуальності досліджень ролі даного органу в конституційному механізмі країни. Науковець зауважує, що саме Державна рада знаходиться у фокусі основних суперечностей політичного життя й відзеркалює найважливіші тенденції конституційного механізму [5, с. 3]. Крім того, у вітчизняному конституційному праві поки що недостатньо уваги приділялось особливостям функціонування консультативних (дорадчих) органів при главі держави в постсоціалістичних країнах. Як на наш погляд, інтерес до вказаної тематики посилюється також і тим, що, наприклад, у Російській Федерації Державна рада, яка виконує ці функції, вже має певний досвід діяльності, що деякою мірою висвітлює сучасні вектори конституційно-правового розвитку країни.

Вищевказане зумовлює мету даної статті, яка полягає у встановленні ґенези консуль-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

тативного органу при главі держави в Росії, з'ясуванні специфіки конституційно-правового регулювання сучасного положення Державної ради, окресленні цілей і завдань цього інституту, висвітленні його внеску у формування конституційного процесу в Російській Федерації.

Історія консультативних рад при главі держави нараховує не одне сторіччя. Наприклад, у Великій Британії Таємна рада, як дорадчий орган при Монархові, зародилася ще в XIII ст. [8, с. 524]. У Франції теж у XIII ст. Королівська рада надавала поради главі держави у сфері державного управління і фінансів. У період правління Людовика XIV (XVII ст.) у її складі з'явилися спеціалізовані відділи, зокрема Державна рада зі скарг приватних осіб, яка заклала фундамент нинішньої Державної ради [16, с. 109]. За часів панування у Франції Наполеона Бонапарта вона наділялася широкими повноваженнями в законодавчій та виконавчій галузях. Серед науковців існують різні точки зору щодо призначення цього інституту на тому етапі. Так, за думкою російської вченої Ю.В. Тараборіної, принцип відкритого обговорення питань і їх колегіальне узгодження в Державній раді надавали

авторитарному режиму Наполеона атрибути гласності й демократії [16, с. 110]. В.М. Кампо підкреслює, що за допомогою цієї інституції виконавча влада отримала шанс обмежувати роль представницьких установ [5, с. 10].

Європейська практика функціонування консультативних органів при главі держави, безумовно, вплинула на формування аналогічної інституції в Росії. Виникнення тут Державної ради на початку XIX ст. передбачалося планами перетворень країни політика М.М. Сперанського, якому Олександр I доручив розробити державно-правові реформи. Деякі дослідники вважають, що прообразом цієї ради була Неодмінна рада (1801 – 1810 рр.), що становила собою вузьке коло наближених до Імператора осіб. Водночас офіційною датою її народження більшість учених називають день видання Імператором маніфесту про її утворення – 1 січня 1810 р. [3, с. 23 – 39].

Ми солідарні з Ю.В. Тараборіною, що роль Державної ради була багатогранною. З одного боку, вона попередньо розглядала найважливіші справи в законодавчій і виконавчій сферах та в царині зовнішньої політики, чим формально обмежувала самодержавну владу

монарха; з другого – надала можливість Олександрю I зміцнити своє положення у суспільстві, оскільки процедура її формування (призначення членів залежало від волі Імператора) і прийняття рішень (вирішальне слово залишалося за монархом) лише створювали видимість участі представників пануючих класів у виданні законів і підкреслювало консультативний характер її діяльності [16, с. 111, 112, 114]. Незважаючи на окремі реакційні аспекти запровадження Державної ради, її введення, безперечно, мало на той час прогресивне значення для конституційно-правового розвитку країни. Так, за участю цієї інституції було підготовлено й видано 33 томи Повного зібрання законів і 15 томів Зводу законів [15].

Конституційні реформи, що відбулись у Росії в 1905 – 1906 рр., перетворили Державну раду у верхню палату першої представницької національної установи, яка після Лютневої революції 1917 р. припинила своє існування. Думаємо, що в еволюції її складу цього часу відбилися загальні тенденції демократизації державного управління. Якщо в XIX ст. у Раді працювали міністри (за станом) і довірені сановники Імператора, то на початку XX ст. лише половина її членів

призначалася главою держави. Інша частина обиралася від духовенства, дворянства, земств, Академії наук, професорів університетів та організацій промисловців і торговельників [15].

Підтвердженням важливої ролі Державної ради в конституційному механізмі стало її відродження в період новітньої історії Росії. Поновлення ради було передбачено Законом СРСР від 5 вересня 1991 р., № 2392-1 «Про органи державної влади й управління Союзу РСР у перехідний період» [4]. Вивчення положень указанного Закону дозволяє стверджувати про провідне положення Державної ради в системі союзних органів. До її складу входили Президент СРСР і вищі посадові особи союзних республік, призначення яких не залежало від глави Радянської держави (ст. 3). Повноваження цієї інституції визначались у статтях 3 – 5 наступним чином: (а) відпрацьовувати узгоджені й обов'язкові рішення зі спільних для республік питань зовнішньої і внутрішньої політики; (б) за неможливості Президентом СРСР здійснювати свої повноваження для тимчасового виконання його обов'язків із числа членів Державної ради обирати її Голову; (в) надавати згоду Президентові СРСР на

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

призначення Міжреспубліканського економічного комітету. Незважаючи на те, що в такому вигляді Рада проіснувала лише декілька місяців, вона фактично прискорила розпад Радянського Союзу, ухваливши доленосні Постанови (за номерами 1, 2 і 3) про визнання незалежності 3-х прибалтійських республік [17].

Новий виток розвитку Державна рада отримала вже в період становлення Російської Федерації як незалежної держави. На відміну від інших країн, в яких конституції місять конкретні статті, присвячені подібним органам, конституційно-правове регулювання цієї Ради має певну специфіку. З погляду російської вченої Н.М. Касаткіної, визначення їх статусу в конституціях за допомогою бланкетних норм, що передбачають подальшу законодавчу регламентацію, зумовлено прагненням підвищити значення цих інститутів [7, с. 226]. У той же час Конституція РФ 1993 р. заклала лише перспективу формування Державної ради: її ст. 80 проголошує, що Президент забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади, а ст. 85 наділяє його повноваженням використовувати погоджувальні процедури для вирішення розбіжностей між ор-

ганами державної влади РФ та її суб'єктів та державними інституціями суб'єктів РФ [6, с. 462, 464].

Вищезгадані норми дозволили Президентові РФ В.В. Путіну 1 вересня 2000 р. підписати Указ № 1602 «Про Державну раду Російської Федерації» [13], в якому безпосередньо вказується на цілі й підстави формування даного органу, що, як вбачається, лише поверхнево відбиває роль і призначення Ради. Визначено, що Державна рада утворюється з метою забезпечення узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади, а також на підставі пропозицій членів Ради Федерації й депутатів Державної Думи. Разом із тим аналіз Положення про Державну раду, затвердженого цим Указом, і її десятирічної діяльності свідчить про набагато серйознішу роль, яка їй відводиться.

Згідно з ч. I «Загальних положень» цього Указу (далі – Положення) Державна рада РФ є дорадчим органом, який сприяє реалізації повноважень глави держави з питань забезпечення узгодженого функціонування органів державної влади. У своїй діяльності Державна рада спирається не лише на Конституцію РФ, федеральні конституційні закони, феде-

ральні закони, а також на укази й розпорядження Президента. Дорадчий характер діяльності цього органу обумовлює і порядок його формування. Так, відповідно до ч. III Положення «Склад і організація роботи Державної ради» її членами за посадою є вищі посадові особи (керівники вищих виконавчих органів державної влади) суб'єктів РФ, особи, які заміщали вказані керівні посади 2 й більше строків підряд, а головою – Президент РФ.

Якщо раніше керівники виконавчої влади регіонів обиралися безпосередньо населенням, то можна було стверджувати, що вони представляли на вищому федеральному рівні інтереси населення суб'єкта федерації. На сьогодні поправками до Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів РФ», прийнятими Федеральними Зборами за ініціативою Президента у 2004 р., принцип виборності цих посадових осіб скасований [12]. Причому відповідні зміни попередньо були обговорені влітку 2004 р. на засіданні Державної ради РФ з порядком денним «Про вдосконалення механізму взаємодії федеральних і регіональних органів державної влади в РФ»

[15]. Ці поправки докорінно трансформували принципи демократичного правління, зміцнивши положення Президента у владній вертикалі. Для прикладу: ст. 17 цього Закону у новій редакції закріплює, що кандидатуру глави регіону затверджує законодавчий орган суб'єкта РФ за поданням Президента, причому усувається з посади керівник вищого виконавчого органу регіону виключно Президентом (ст. 29). Якщо законодавчий орган тричі відхиляє запропоновану ним кандидатуру, глава держави вправі розпустити регіональний парламент і самостійно призначити керівника виконавчої влади суб'єкта РФ тимчасово виконуючим обов'язки (ст. 9 Закону). Отже, на сьогодні глава держави РФ фактично одноосібно визначає склад Державної ради.

Цей порядок формування Державної ради підкреслює саме консультативний статус даної установи. У деяких зарубіжних країнах до складу аналогічних інституцій входять не лише представники виконавчої влади, що, на нашу думку, підвищує професійний рівень їх діяльності і сприяє налагодженню тісних зв'язків між державою й суспільством. Наприклад, Державну раду Іспанії очолює найвидатніший юрист,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

а до її складу входять міністри, ректори і професори університетів, президент Королівської академії, керівники Академії політичних наук і права, Генеральний контролер, голова Колегії адвокатів та ін. [7, с. 237]. Заради справедливості варто відзначити, що в роботі Державної ради РФ час від часу беруть участь не лише її постійні члени, але це питання вирішується виключно Президентом. Так, у січні 2010 р. до дискусії, присвяченій проблемам розвитку політичної системи країни, що проходила в стінах Державної ради, були залучені керівники політичних партій, представлених у Державній Думі, а також 3-х партій, які не потрапили до Федеральних Зборів [15].

Частина II Положення до основних завдань Державної ради відносить досить важливі питання з точки зору функціонування конституційного механізму: (а) проведення обговорень особливо животрепетних державних проблем, що стосуються взаємовідносин РФ і суб'єктів РФ, нагальних питань державного будівництва та зміцнення засад федералізму; (б) обговорення питань з дотримання й виконання федеральними органами державної влади, органами державної влади суб'єктів РФ, органами місце-

вого самоврядування Конституції РФ, федеральних конституційних законів, федеральних законів, указів і розпоряджень Президента тощо і внесення йому відповідних пропозицій; (в) сприяння Президентові при використанні ним узгоджувальних процедур для вирішення суперечок між органами державної влади РФ та органами державної влади суб'єктів РФ, а також між самими органами державної влади суб'єктів РФ; (г) обговорення проекту федерального бюджету й інформації про перебіг його виконання та ін. Причому Положення не наводить вичерпного переліку питань, які можуть бути розглянуті в Державній раді, залишаючи за Президентом право розширити їх коло.

Окремо потрібно звернути увагу на порядок прийняття Державною радою своїх рішень. Так, § 17 Положення встановлює, що вони приймаються на засіданнях Ради шляхом обговорення. Яке саме питання виноситься на голосування й порядок його прийняття, визначає голова Ради. Положення не містить норми, яка розкривала б міру впливу інших членів Державної ради на остаточність прийнятого рішення. У зв'язку із цим ми приєднуємося до точки зору Н.М. Касаткіної, що вказані формулювання можна

тракувати як виключне право Президента призначати головування або утримуватися від подібної процедури [8, с. 240]. Тому можна припустити, що, по-перше, Президент не пов'язаний обов'язком обговорювати певні проблеми з Державною радою, навіть якщо вони входять до компетенції останньої, а по-друге, остаточне слово в їх вирішенні залишається саме за ним. До того ж, Положення не конкретизує силу висновків Державної ради, тому можна стверджувати, що вони скоріше мають характер рекомендацій. Як бачимо, наведена вище процедура відрізняється від зарубіжної практики і, безсумнівно, посилює позиції глави держави. Н.М. Касаткіна зауважує, що в Ірландії й Португалії наявність висновку Державної ради є обов'язковою умовою для прийняття главою держави рішень або здійснення дій щодо певних питань [7, с. 234].

Вивчення практики впровадження рішень Державної ради свідчить, що цей орган дуже активно впливає на конституційний процес у країні. Тільки за останні декілька років на її засіданнях були сформульовані концепції, що стали фундаментом для багатьох важливих законопроектів. Приміром, у листопаді 2008 р. були

проведені збори цього органу, на яких розглядалися проблеми, пов'язані з розвитком конкурентоспроможності РФ в умовах світової фінансової кризи. Уже в грудні 2009 р. за ініціативою Президента Федеральні Збори прийняли зміни до Федерального закону «Про технічне регулювання», які розширили повноваження виконавчої влади щодо формування нормативно-правової бази у сфері технічних стандартів [15].

Проведене нами дослідження статусу Державної ради РФ дозволяє стверджувати наступне. В умовах, коли Президент РФ використовує цей орган для розширення свого впливу на різні царини життя суспільства, Державна рада не в змозі виконати своє призначення – забезпечити узгоджене функціонування органів державної влади. Навпаки, в такий спосіб зароджується плацдарм для розвитку державно-правового конфлікту. Так, за твердженням провідних українських конституціоналістів Ю.М. Тодики й Ю.Г. Барабаша, спроба законодавчої, виконавчої влади, глави держави якомога більше повноважень взяти на себе – вагома причина конфлікту в конституційно-правовій сфері [2, с. 65].

Вчені вбачають один з напрямків вирішення цієї пробле-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ми у необхідності підвищення статусу даної інституції шляхом прийняття спеціального закону. Ми поділяємо твердження Н.М. Касаткіної, що встановлення в останньому чіткого порядку голосування для прийняття рішень не за бажанням глави держави, а за приписами закону дозволить удосконалити правове положення даного інституту [7, с. 242]. Як видно, відповідному поліпшенню сприятиме і визначення характеру рішень Державної ради.

Отже, на підставі викладеного можемо дійти нижченаведених висновків. Генеза Державної ради в РФ обумовлена реформами положення глави країни у системі органів державної влади. Умовно шлях її становлення можна поділити на 4 етапи, причому протягом кожного з них у статусі цього органу відбивалися передові суспільні трансформації. На формування правового положення чинної Державної ради переважно вплинув власний іс-

торичний досвід функціонування цієї інституції, аніж досить позитивна діяльність подібних органів в інших країнах. Якщо в останніх аналогічні установи надають главі держави консультації з метою відпрацювання зважених і професійних рішень, сприяють побудові засад громадянського суспільства, то в РФ Державна рада скоріше імітує утворення механізму забезпечення узгодженого функціонування органів влади. Оскільки порядок формування і прийняття рішень, визначення цілей і методів діяльності Державної ради знаходяться під тотальним контролем Президента РФ, ця інституція є лише способом, за допомогою якого глава держави зміцнює своє становище у виконавчій сфері й активно впливає на законотворчість. Думаємо, що вивчення проблемних аспектів діяльності Державної ради у РФ зарадить уникнути зайвих помилок у процесі запровадження схожих органів в Україні.

Список літератури: 1. Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2003. – 16 с. 2. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права. – Х.: Право, 2008. – 220 с. 3. Десятьев А.П. Деятельность Государственного совета России в области бюджетного финансирования и правового обеспечения строительства Вооруженных Сил (1810 – 1917 гг.): Дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02. – М., 2005. – 560 с. 4. Кампо В. Консультативно-дорадчі органи при Президентів України з питань державної муніципальної політики [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // www.municipal.gov.ua. 05.01.2010. 5. Кампо В.М. Государственный совет Пятой Республики Франции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1977. – 19 с. 6. Конституции государств – участников СНГ. – М.: Норма, 2001. – 736 с. 7. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие / Отв. ред.

Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 320 с. 8. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. /Под общ. ред. М.В. Баглая. – 2-е изд., перераб. – М.: Норма, 2006. – 1056 с. 9. Конституція України 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 10. Кынев А.В. Институт президентства России, стран СНГ, Центральной и Восточной Европы: сравнительно-политологический анализ // Доклад на конференции в Академии государственной службы при Президенте РФ, 02.04. 2004 [Электрон. ресурс] – Режим доступа: // <http://intellectuals.ru/11.012010>. 11. Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период: Закон СССР от 05.09.1991 г., № 2392-1 [Электрон. ресурс] – Режим доступа: // <http://pravo.levonevsky.org/02.02.2010>. 12. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ [Электрон. ресурс] – Режим доступа: // <http://base.garant.ru/03.02.2010>. 13. О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г., № 1602 [Электрон. ресурс] – Режим доступа: // <http://zakon.scli.ru/25.01.2010>. 14. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М.: Юристъ, 1998. – 192 с. 15. Офіційний сайт Президента Російської Федерації [Електрон. ресурс] – Режим доступу: // <http://www.kremlin.ru/10/01/2010>. 16. Тараборина Ю.В. Государственные советы России и Франции в первой четверти XIX в. // Науч. вестн. УрАГС. – 2009. – № 1(6). – С. 108 – 115. 17. Филиппов А.В. Новейшая история России. 1945 – 2006. – Глава 4: Перестройка (1985 – 1991) [Электрон. ресурс] – Режим доступа: // <http://www.prosv.ru/02.02.2010>. 18. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місце самоврядування в Україні: Підруч. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 672 с.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ КАК СПОСОБ УКРЕПЛЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В КОНСТИТУЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Закоморная Е.А.

Рассмотрены этапы становления Государственного совета в России. Проведен сравнительно-правовой анализ статуса консультативных органов при главе государства в РФ и зарубежных странах. Раскрыты особенности правового регулирования функционирования действующего Государственного совета и обоснована его роль в конституционном механизме.

Ключевые слова: Государственный совет, глава государства, конституционный механизм, консультативные органы, сравнительно-правовой анализ.

THE STATE COUNCIL AS THE WAY OF INTENSIFICATION OF POSITION OF THE HEAD OF THE STATE IN THE CONSTITUTIONAL MECHANISM (ON THE EXAMPLE OF THE RUSSIAN FEDERATION)

Zakomornaja E.A.

Stages of becoming of the State Council in Russia have been considered. The comparative-legal analysis of the status of consultative bodies under the head of the state in the Russian Federation and foreign countries has been conducted. Peculiarities of legal regulation of functioning of operating State Council have been examined. The role of the State Council in the constitutional mechanism has been proved.

Key words: the State Council, the head of the state, the constitutional mechanism, consultative bodies, the comparative-legal analysis.

Надійшла до редакції 22.02.2010 р.