

УДК 352.1(73)

Шевченко Л. В., к.ю.н., ст. викладач кафедри адміністративного права і процесу НАВС;

Горбач О. Ю., студент 5 курсу ННІЗДН

Загальна характеристика суб'єктів адміністративного права Єгипту

У даній статті здійснена детальна характеристика структури та функцій суб'єктів адміністративного права Єгипту.

Ключові слова: суб'єкти адміністративного права, державні органи, центральні органи публічної адміністрації, уряд, органи місцевого управління і самоврядування.

В данной статье осуществлена детальная характеристика структуры и функций субъектов административного права Египта.

Ключевые слова: субъекты административного права, государственные органы, центральные органы публичной администрации, правительство, органы местного управления и самоуправления.

This article provides a detailed description of the structure and functions of the administrative law in Egypt.

Keywords: business administrative law, public authorities, central public administration, government, local governments and authorities.

Актуальність теми дослідження. Адміністративне право Єгипту - це галузь публічного права, предметом якого становлять регулювання організації, повноважень та діяльності органів публічної адміністрації по здійсненню виконавчої влади (функцій державного управління), їх відносин між собою, з іншими державними органами, з громадянами та асоціаціями, а також закріплення правових основ адміністративної юстиції та адміністративного процесу. Детальний аналіз діяльності органів публічної адміністрації (її посадових осіб) Єгипту дасть можливість узагальнити та структурувати наявну Єгипетську систему органів публічного управління, в якій чітко видно складність та ієрархічність її побудови.

Мета написання даної статті полягає в тому, щоб на основі аналізу єгипетського законодавства дослідити систему суб'єктів адміністративного права Єгипту.

Виклад основного матеріалу. Основними суб'єктами адміністративного права Єгипту є: Парламент (Народні збори), Президент, Уряд, центральні органи публічної адміністрації, органи місцевого управління і самоврядування.

Парламент. Перший парламент в Єгипті був скликаний в 1866 році, з тих пір він зазнав ряд змін. За, понад 135 років парламентської історії Єгипту Парламент обирався 32 рази. Кількість його представників була в різні часи від 75 до 458. Відповідно до діючої Конституції Єгипту, Парламент (Народні збори) — двопалатний законодавчий орган, що розташований в Каїрі, столиці Єгипту та складається з наступних двох палат: Палата Представників та Рада Шура.

Палата Представників (Меджліс Аш-Шааб) - нижня палата парламенту до якої входять 350 членів, обраних за допомогою прямого таємного і відкритого голосування, які обираються на п'ятирічний термін. Кандидат на парламентських виборах має бути громадянином Єгипту, користуватися громадянськими і політичними правами, мати сертифікат про початкову освіту і повинен бути віком не менше двадцяти п'яти років на дату подання кандидатури.

Палата Представників повинна володіти законодавчою владою і має схвалювати загальну політику Держави, загальний план економічного і соціального розвитку та загальний бюджет Держави. Вона повинна здійснювати нагляд за діяльністю виконавчої влади в порядку, визначеному Конституцією.

Формально Палата Представників виступає вищим законодавчим органом країни.

Рада Шура (Меджліс Аш-Шура) або Консультативна рада – є своєрідним дорадчим органом парламенту (а також президента). Цей орган складається не менше ніж з 132 членів, 2/3 з яких обираються прямими виборами (50% з них повинні бути робітниками і селянами), а 1/3 призначається президентом. Термін повноважень його членів - 6 років, але президент може розпустити цей орган достроково (на відміну від парламенту без проведення референдуму). Рада оновлюється наполовину через 3 роки. Забороняється поєднувати мандат депутата парламенту і члена Консультативної ради.

Консультативна рада обирається на основі Декрету-закону № 122 від 2011 року Вищої ради збройних сил «Про доповнення деяких положень закону № 120 від 1980 року про Консультативну раду», Резолюції № 11 від 2011 року Верховної виборчої комісії «Про кандидатів в Народну асамблею та Консультативну раду, про процедури та необхідні документи для кандидатів» і Закону № 120 від 1980 року «Про Консультативну раду» з наступними доповненнями, включаючи Декрет-закон № 109 від 2011 року [1].

При процедурі прийняття законів Консультативна рада є повноцінним учасником. Так, якщо виникають розбіжності між Народною асамблеєю і Консультативною радою щодо питань, які входять до сфери їх компетенції, спікер Народної асамблеї повинен винести це питання на обговорення спільного Комітету, що складається з двох спікерів і 14 членів (по 7 осіб від Народної асамблеї та Консультативної ради). Консультативна рада має дорадчу функцію і не володіє реальною законодавчою ініціативою.

Засідання парламенту відкриті. Закриті засідання можуть проводитися лише на вимогу Президента, Уряду, Прем'єр-міністра, 20 членів Зборів. Кворум для засідань становлять більшість членів парламенту. Рішення та закони приймаються більшістю голосів присутніх членів.

Повноваження парламенту. Парламент визначає генеральну політику держави, приймає план економічного і соціального розвитку, бюджету держави, затверджує звіт про його виконання, здійснює в певній мірі контроль за діяльністю уряду та міністрів.

Основні рішення парламенту приймаються у формі законів. Проект закону, внесений від імені президента, подається до відповідної постійної комісії, а «приватний білл» члена парламенту йде спочатку в постійний комітет і лише потім в постійну комісію. Проект закону про бюджет може внести тільки уряд. Народні збори не можуть вносити зміни в цей проект без згоди уряду, але вправі не затвердити його. Президент протягом 30 днів після прийняття закону парламентом має право вето, воно долається 2/3 членів парламенту.

Парламентський контроль. Народні збори мають право здійснювати парламентський контроль. Депутати мають право ставити питання міністрам на засіданнях парламенту, за пропозицією мінімум 20 депутатів може бути розпочата дискусія з публічних питань і політики уряду. Уряд відповідальний перед парламентом. Кожен міністр індивідуально відповідає за роботу свого міністерства. Народні збори можуть позбавити міністрів довіри (звільнити у відставку), але тільки після інтерпеляції. Пропозицію про недовіру в ході інтерпеляції може внести 1/10 частина членів парламенту, рішення приймається більшістю його членів. Однак, це не відноситься до Прем'єр-міністра. У випадку виявлення недовіри

Прем'єр-міністру, а отже, і всьому складу уряду, Народні збори спочатку звертаються до Президента з пропозицією про відставку Прем'єр-міністра. Президент може повернути цю пропозицію назад до парламенту, але якщо вони підтвердять свою пропозицію, президент виносить спірне питання на референдум. В результаті референдуму на користь Прем'єр-міністра, парламент розпускається, в іншому випадку йдуть у відставку Прем'єр-міністр і весь Уряд.

Отже, на папері парламент республіки Єгипет має необмежені законодавчі можливості, однак в реальності провідну роль у процесі законотворення грає президент. Процедура затвердження законопроектів, запропонованих депутатами, достатньо складна і в результаті залежить від волі Президента [2].

Президент. За Конституцією Єгипту Президент є одночасно головою держави і головою виконавчої влади. Він охороняє інтереси народу, захищає незалежність і територіальну цілісність країни і підтримує поділ влади.

Обирається Президент прямими виборами, громадянами держави строком на 4 роки, не більше двох строків. Кандидатом може бути висунутий єгипетський громадянин, народжений єгипетськими батьками (тобто не натуралізований громадянин), не молодше 40 років. Процес президентських виборів починається, принаймні, за 90 днів до закінчення поточного президентського терміну. Результат повинен оголошуватися, принаймні, за 10 днів до закінчення цього терміну.

Для прийому особи як кандидата на пост президента його повинні підтримувати, принаймні, 20 виборних членів Палати Представників та Ради Шура або, принаймні, 20 тис. громадян, які мають право голосу і які, принаймні, з 10 округів, при цьому від кожного округу має бути, принаймні, 1000 підписів громадян.

Одна людина може підтримувати лише одного кандидата, що має регулюватися законом.

Президент не має права отримувати ніякої іншої заробітної плати або винагороди, займатися іншою професією, підприємницькою або комерційною діяльністю, не може набувати державну власність.

У разі тимчасової нездатності президента виконувати свої обов'язки для їх виконання ним призначається віце-президент (один із віце-президентів). Якщо відкрилася вакантна президентури (наприклад, у випадку смерті президента) або встановлена постійна нездатність президента виконувати свої обов'язки, ці обов'язки, якщо парламент не розпущено, виконує його голова, а якщо розпущений - голова Верховного конституційного суду. У цьому випадку вибори нового президента мають бути проведені протягом 60 днів.

Як голова виконавчої влади президент спільно з урядом розробляє загальну політику держави та контролює її здійснення. Він призначає Прем'єр-міністра (голову ради міністрів) і інших членів уряду, цивільних і військових посадових осіб, дипломатичних представників, а також звільняє їх від виконання обов'язків. Президент має право приймати на себе обов'язки Прем'єр-міністра.

Виконавчі повноваження Президента включають оголошення надзвичайного стану і війни. Крім того, Президент є верховним командувачем збройними силами і поліцією, головує в Національній раді оборони. Він укладає міжнародні договори, найбільш важливі з яких підлягають ратифікації Народними зборами. Президент вправі проводити референдум з будь-яких важливих питань, що стосуються вищих інтересів країни. З метою охорони громадського порядку, створення і регулювання діяльності державних служб і відомств Президент приймає декрети і постанови. Такі виконавчі акти президента

не можуть змінювати закони, призупиняти їх дію чи звільняти когось від їх реалізації. Президент має право законодавчої ініціативи, накладення вето на будь-який законопроект.

Уряд. Найважливіше місце в системі органів виконавчої влади займає *Кабінет міністрів Єгипту (уряд)*, який визначається конституцією в якості вищого виконавчо-адміністративного органу держави. До складу Кабінету міністрів Єгипту входять: Голова — прем'єр-міністр; Міністри — повноправні члени кабінету міністрів; Державні міністри - Державні міністри це «молодші міністри», на яких покладені конкретні обов'язки; Міністри без портфеля — міністри, які не очолюють жодного міністерства; Завідуючі кафедрами - які очолюють деякі важливі відділи, які не підпадають під юрисдикцію будь-якого з міністрів; Міністри-делегати - помічники міністра.

Прем'єр-міністр Єгипту — глава уряду держави. Згідно із Конституцією Єгипту, прем'єр-міністр — це лідер найбільшої політичної партії в Єгипетському парламенті. Він очолює Кабінет Міністрів, який в свою чергу відіграє головну роль у формуванні порядку денного в парламенті. Він може пропонувати закони та вносити поправки під час парламентських засідань [3].

Посада прем'єр-міністра і його правове становище відрізняється від становища міністрів, а саме: Народні збори можуть його звільнити тільки після повторного рішення про це та референдуму. Проте прем'єр-міністр здійснює лише функції адміністративного прем'єра. За конвенцією, він займається повсякденними справами країни включаючи економіку.

Прем'єр-міністр не може набувати державну власність, займатися підприємницькою діяльністю. Піддавати Прем'єр-міністра суду мають право парламент і президент, це свого роду міністерський імунітет.

Повноваження Уряду включають: розробку спільно з президентом загальнодержавної політики та контроль за приведенням її в життя; підготовку законопроектів, а також проектів державного бюджету та плану соціально-економічного розвитку; контроль та координацією діяльності міністерств, та інших центральних відомств, публічних корпорацій і організацій; контроль за виконанням законів, а також забезпечення державної безпеки, охорони прав громадян та інтересів держави.

За Конституцією Єгипту члени уряду відповідальні як перед Народними зборами, так і перед президентом. Однак, враховуючи практику взаємовідносин цих інститутів, можна прийти до висновку, що відповідальність уряду перед законодавчим органом є, по суті, формальною, а в дійсності верховний виконавчо-адміністративний орган безпосередньо підпорядкований президенту. Про це, зокрема, свідчить той факт, що президент має право скликати засідання уряду і бути присутнім на них, причому президент головує на тих засіданнях уряду, на яких він присутній. Слід також мати на увазі, що Президент Єгипту нерідко особисто очолює уряд, обходячись без окремої посади прем'єр-міністра.

У системі органів виконавчої (адміністративної) влади окрема роль відводиться *міністерствам*, за діяльність яких відповідальність несуть відповідні міністри. Згідно з Конституцією на посаду міністра може бути призначений громадянин Єгипту, який досяг 35-річного віку, та який користується всіма громадянськими і політичними правами.

Міністр є вищим адміністративним главою свого міністерства, що розробляє політику міністерства в рамках загальнодержавної політики та приводить її в життя.

Повноваження міністра включають: видання наказів з питань створення та роботи структурних підрозділів міністерства та розподілу компетенції між ними; призначення співробітників міністерства та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності;

розробка проекту бюджету міністерства, а також проектів нормативно-правових актів, що стосуються міністерства, для уряду.

Президент вправі вимагати від міністрів подання звітів про їх діяльність, а також притягувати їх до відповідальності за злочини, вчинені ними в ході виконання своїх обов'язків, або у зв'язку з ними. Остаточне рішення про пред'явлення міністру звинувачення в скоєнні злочину приймається Народними зборами більшістю, в 2/3 голосів від загальної кількості депутатів.

Заступники міністра, також входять до складу уряду, призначаються на посаду і можуть бути притягнуті до відповідальності в тому ж порядку, що і міністри, їх повноваження визначаються розпорядженням уряду.

Єгипетські вчені підкреслюють, що посади міністра і заступника міністра є, по суті, політичними. Що ж стосується *секретарів міністерств*, то їх повноваження вважаються виключно адміністративними, оскільки стосуються насамперед технічної організації повсякденної роботи міністерства. Секретарі міністерств також призначаються президентом, але їх обов'язки встановлюються наказом відповідного міністра.

Органи місцевого управління і самоврядування. В Арабській Республіці Єгипет система місцевих органів, які здійснюють управління громадським життям, базується на поєднанні державних органів влади на місцях та органів місцевого самоврядування.

Організація і діяльність місцевої влади ґрунтується на поєднанні принципів централізації і децентралізації. Перший принцип знаходить своє вираження в існуванні призначених представників центру (державної влади) на місцях. Ними є губернатори, начальники районів, мери міст. Як представники державної влади розглядаються також обрані населенням начальники сіл, шейхи міських кварталів. Їм передаються окремі повноваження центральних органів виконавчої влади на місцях (так звана децентрація). Другий принцип пов'язаний з діяльністю обраними населенням місцевих представницьких органів – народних зборів адміністративно-територіальних одиниць: провінцій, районів, міст, внутрішньоміських районів, сіл. У Єгипті 27 губерній (провінцій), які поділяються на округи, а останні - на райони.

Система місцевих державних органів регулюється законом 1979 р. «Про місцеву владу» (з наступними змінами та доповненнями) [4]. У кожну провінцію Президент призначає губернатора. *Губернатор* - представник виконавчої влади держави в провінції. Він несе відповідальність за забезпечення продовольчої безпеки провінції, ефективність промислового та сільськогосподарського виробництва, за стан громадської безпеки, порядку і громадської моральності, за охорону державної власності.

Закріплений зазначеним законом правовий статус губернатора прямо відображає його роль в якості ланки виконавчої влади. Причому, як відзначають єгипетські юристи, посада губернатора є не просто адміністративною, а в значній мірі політичною. Зокрема, губернатор призначається і звільняється декретом президента. Особа, що займає цей пост не може бути членом Народного зібрання, Консультативної ради або місцевої народної ради будь-якого рівня. Цікаво, що з припиненням повноважень президента губернатори автоматично звільняються від виконання своїх обов'язків і виконують їх лише до призначення нових губернаторів.

Закон кваліфікує губернатора як представника центральної виконавчої влади, що здійснює контроль за реалізацією Загальнодержавної політики і загальне керівництво всіма державними службами в межах провінції. Деталізуючи загальні завдання, які вирішуються губернатором, Закон передбачає, що він несе відповідальність за забезпечення

продовольчої безпеки і зростання ефективності сільськогосподарського та промислового виробництва. Губернатор має право приймати будь-які виконавчі заходи з урахуванням чинного законодавства. Одночасно губернатор відповідає за стан безпеки, порядку та громадської моральності в провінції в рамках загальної політики, що розробляється міністром внутрішніх справ. У здійсненні цих повноважень губернатору допомагає директор безпеки провінції. Крім того, губернатор наділений правом здійснювати будь-які заходи з охорони публічної і приватної державної власності і припиненні посягань на неї, використовуючи всі необхідні для цього адміністративні повноваження.

Правовий статус губернатора характеризується і тим, що він вважається начальником всіх державних службовців тих установ у провінції, повноваження яких передані на місця, користуючись по відношенню до них владою міністра. Що ж стосується державних установ, повноваження яких не передані на місця (за винятком судових органів), то губернатор має право висловлювати свою думку при переводі на іншу посаду або підвищенні працюючих у них службовців, а також при застосуванні до них дисциплінарної відповідальності.

При здійсненні своїх повноважень губернатор відповідальний перед прем'єр-міністром, а також готує регулярні звіти про стан справ в провінції для міністра у справах ради міністрів та місцевої влади.

Відповідно до Конституції Єгипту в адміністративно-територіальних одиницях - провінціях, районах, містах, міських районах і селах шляхом прямих виборів формуються місцеві народні ради. Їх організація і діяльність регулюються вищезгаданим Законом № 43 від 1979 «Про місцеву владу».

Так, відповідно до Закону «Про місцеву владу» місцева народна рада провінції формується шляхом прямих виборів за змішаною системою. Більша частина його членів обирається за партійними списками, а менша - з числа незалежних кандидатів, які висувають свою кандидатуру індивідуально. При цьому встановлено, що не менше половини членів ради мають становити робітники і селяни. Від кожного району в межах провінції до ради обирається по вісім членів, з яких один - за індивідуальними списками, а інші - за партійним.

Формально функції ради охоплюють здійснення загального контролю за діяльністю будь-яких органів, служб та установ, що відносяться до компетенції провінції, в рамках загальнодержавної політики, а також за виконанням плану соціально-економічного розвитку провінції. З урахуванням чинного законодавства і прийнятого провінційного бюджету рада затверджує конкретні проекти в сфері виробництва і послуг, приймає рішення про створення місцевих підприємств і служб, вводить місцеві податки і збори. При виконанні своїх повноважень рада приймає правові акти-рішення, відповідальність за реалізацію яких несуть губернатор і виконавча рада.

Однак на практиці всі основні прерогативи по керуванню провінційними справами знаходяться не в ради, а, як уже зазначалося, в руках губернатора, який разом з центральними органами виконавчої влади здійснює по відношенню до ради функції суворого опіки і контролю. Так, губернатор фактично володіє правом вето на рішення ради. Якщо останній наполягає на рішенні, з яким губернатор не згоден, спір передається до Уряду, який приймає по ньому остаточне рішення. Крім того, за пропозицією міністра у справах ради міністрів та місцевої влади уряд своїм рішенням вправі розпустити раду.

Висновки. Слід сказати, що організація і діяльність виконавчої влади Єгипту (публічної адміністрації) засновані на поєднанні централізації і децентралізації.

Причому принцип централізації знаходить своє вираження не тільки в системі центральних виконавчих органів, що включає президента, уряд, міністерства та інші державні відомства та служби, але і в інституті представників центральної адміністрації на місцях. У цій якості насамперед виступають глави адміністративно-територіальних одиниць - губернатори провінцій, начальники районів, мери міст і міських кварталів, старости сіл і шейхи сільських кварталів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Консультативну раду: Закон № 120 від 1980 року з наступними доповненнями, включаючи Декрет-закон № 109 від 2011 року.
2. Административное право зарубежных стран: учебное пособие / Под ред. Козырина А. Н. – М.: Издательство «СПАРК», 1996. – 229 с.
3. Прем'єр-міністр Єгипту [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Прем'єр-міністр_Єгипту
4. О местной власти: Закон Египта от 1979 г. № 43 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>

УДК 342.841

Йосифович Д. І., доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ЛьвДУВС, к.ю.н., доцент

Основні завдання та результати діяльності Центрального антикорупційного бюро Республіки Польща

Стаття присвячена дослідженню правових основ функціонування спеціалізованого антикорупційного органу Республіки Польща та його основних завдань по здійсненню діяльності у сфері попередження, протидії та боротьби з корупцією. Проаналізовано діяльність Центрального антикорупційного бюро за окремими напрямками, наведено статистичні відомості про результати службово-професійної діяльності працівників бюро.

Ключові слова: спеціалізований антикорупційний орган, попередження та протидія корупції, міжнародний досвід, завдання Центрального Антикорупційного Бюро.

Статья посвящена исследованию правовых основ функционирования специализированного антикоррупционного органа Республики Польша и его основных задач по осуществлению деятельности в сфере предупреждения, противодействия и борьбы с коррупцией. Проанализирована деятельность Центрального антикоррупционного бюро по отдельным направлениям, приведены статистические сведения о результатах служебно-профессиональной деятельности работников бюро.

Ключевые слова: специализированный антикоррупционный орган, предупреждение и противодействие коррупции, международный опыт, задачи Центрального Антикоррупционного Бюро.

The article is dedicated to the research of legal framework for the anti-corruption agency of the Republic of Poland and its main tasks for the implementation of activities in preventing, combating and fighting corruption. The activity of the Central Anti-Corruption Bureau in specific directions given statistics about the results of the service and professional activities of Bureau staff.

Key words: specialized anti-corruption body, preventing and combating corruption, international experience, the task of the Central Anti-Corruption Bureau (CBA).