

*Чорна В. Г.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ
Юсіфлі А. Т.,
здобувач Навчально-наукового інституту права та психології
Національної академії внутрішніх справ*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ КОРОЛІВСТВА САУДІВСЬКА АРАВІЯ

Анотація. В науковій статті здійснено загальну характеристику організації публічної влади королівства Саудівської Аравії.

Ключові слова: публічна влада, організація публічної влади, Королівство Саудівської Аравії, монархія.

Постановка проблеми. У другій половині ХХ ст. у багатьох країнах світу з різним державно-політичним устроєм було проведено велику кількість адміністративних реформ. Результатом здійснених реформ передбачалося зменшення кількості і розмірів численних державних структур, збільшення повноважень приватного сектору в цілях скорочення фінансових витрат, а також припинення практики подвійності (дублювання повноважень) між різними структурами державного апарату.

Королівство Саудівська Аравія не є винятком. Спроби проведення адміністративних реформ почалися з моменту заснування держави в березні 1932 р., коли були прийняті перші юридичні документи, що закріплюють загальні принципи державного устрою і управління країною. Згідно з Основами системи влади, Саудівська Аравія є абсолютною теократичною монархією, якою керують сини та онуки короля-засновника Абдель Азіза ібн Абдель Рахмана аль-Фейсала Аль Сауда. Священний Коран слугує конституцією країни, яка приймається на основі ісламського законодавства (шаріату).

Виклад основного матеріалу. Королівство Саудівська Аравія (Південно-західна Азія) країна на Аравійському півострові, що простягнулася від Червоного моря до Перської затоки, межує на півночі з Йорданією, Іраком і Кувейтом, на сході – з Катаром і Об'єднаними Арабськими Еміратами, на південному-сході – з Оманом, на півдні – з Єменом; на заході омивається Червоним морем. Сухопутні кордони – 4415 км. Прикордонні країни – Ірак 814 км, Йорданія – 728 км, Кувейт – 222 км, Оман – 676 км, Катар – 60 км, ОАЕ – 457 км, Ємен – 1458 км.

Саудівська Аравія є центром ісламського світу. Офіційна релігія – іслам. За різними оцінками, від 85,0% до 93,3% саудівців – суніти, від 3,3% до 15,0% – шіїти. У центральній частині країни майже все населення ханбаліти-ваххабіти (до них належить більше половини всіх сунітів країни). На заході і південному заході переважно мешкають шафіїти, течія сунізму. Тут зустрічаються також ханафіти, малікіти, ханбаліти-салафія і ханбаліти-ваххабіти. У невеликій кількості проживають шіїти-ісмаїліти і зейдити. Значна група шіїтів (приблизно третина населення) проживає на сході, в Ель-Хасе. Християни складають близько 3,0% населення.

Вищі органи влади включають главу держави – спадкового принца, Раду міністрів, Консультативну раду, Вищу раду правосуддя. Однак реальна структура монархічної влади Са-

удівської Аравії дещо відрізняється від того, як її представляють у теорії. Значною мірою владу короля здійснює сімейство Аль Сауд, що складається з більш ніж п'яти тисяч осіб, які становлять основу монархічного ладу в країні. Король при здійсненні управління спирається на поради провідних представників сімейства, в тому числі своїх братів. На такій самій основі будуються його відносини з провідними релігійними лідерами. Настільки ж важливим для стабільності є підтримка знатних родин, а також релігійних сімей, які є побічною гілкою династії Саудідів.

Глава держави і релігійний лідер країни (імам) – Служитель двох Священних мечетей (аль-Харам в Мекці і мечеть Пророка в Медині) і одночасно є Прем'єр-міністром, головнокомандувачем збройними силами і Верховним суддею. Глава держави має всю повноту виконавчої, законодавчої та судової влади. Його повноваження теоретично обмежені тільки нормами шаріату і саудівськими традиціями. Король покликаний підтримувати єдність королівської сім'ї, релігійних лідерів (улемів) і інших членів Саудівської общини.

Механізм престолонаслідування офіційно був закріплений тільки у 1992 р. Спадкоємець престолу призначається за життя самим королем з наступним схваленням улемів. Відповідно до вікових традицій, в Саудівській Аравії не існує чіткої системи престолонаслідування. Влада зазвичай переходить до старшого в роду, найбільш відповідного для виконання функцій правителя. Щоб забезпечити безконфліктну зміну влади в країні, на початку червня 2000 р. рішенням короля Фахда і наслідного принца Абдалли була утворена Королівська сімейна рада, яка включає вісімнадцять найбільш впливових прямих нащадків засновника аравійської монархії Ібн Сауда. За конституцією король очолює уряд (у нинішній формі існує з 1953 р.) і визначає основні напрямки його діяльності.

Рада міністрів поєднує в собі як виконавчі, так і законодавчі функції. Всі його рішення повинні бути сумісні з нормами шаріату, приймаються більшістю голосів і підлягають остаточному затвердженню королівським декретом. На чолі найважливіших міністерств зазвичай стоять представники королівської родини. Міністри допомагають королю виконувати його повноваження відповідно до Конституції та інших законів.

Законодавчого органу немає: король управляє країною за допомогою прийнятих указів. З грудня 1993 р. при монарху діє Консультативна рада (КС, Меджліс аль-Шура), що складається з вчених, письменників, бізнесменів, чільних членів королівської сім'ї, які представляють собою перший в історії Саудівської Аравії об'єднаний суспільний форум. Консультативна рада покликана розробляти рекомендації уряду з питань соціально-економічного розвитку країни,

готувати висновки з різних правових актів та міжнародних угод. Не менше 10 членів Ради мають право законодавчої ініціативи. Вони можуть запропонувати новий законопроект або доповнення і зміни до чинного законодавства та представити їх голові Ради. Всі рішення, доповіді і рекомендації Ради повинні бути представлені безпосередньо королю і голові Ради Міністрів для розгляду. Якщо точки зору двох рад співпадають, рішення приймається за згодою короля; якщо точки зору не збігаються, король має право вирішити, який варіант рішення буде прийнятий.

Згідно з указом 1993 р. Консультативна рада складалася з 60 членів і голови, що призначаються королем строком на 4 роки. У липні 1997 р. чисельність Консультативної ради зросла до 90 членів, а в травні 2001 р. до 120. З розширенням змінився і склад Ради: в 1997 р. до неї вперше були включені три представники від шіїтської меншини; з 1999 р. на засіданнях Консультативної ради дозволено бути присутніми жінкам. Так, на сьогоднішній день, персональний склад Консультативної Ради складає 150 членів, з них 6 жінок. При цьому 64,0% депутатів мають науковий ступінь доктора наук, 14,0% ступінь магістра, 21,0% ступінь бакалавра, 80,0% депутатів, що мають ступінь доктора наук, є випускниками університетів Західної Європи.

Консультативну Раду очолює Голова, якого призначає Король строком на чотири роки. Голова керує роботою меджлису і організує діяльність і взаємодію фахових органів Ради – комісій (комітетів). Загальна кількість комісій складає дванадцять: з питань ісламу; права і прав людини; з питань розвитку суспільства, родини і молоді; з питань економіки і енергетики; з питань культури і інформації; з питань зовнішньої політики; з питань охорони здоров'я і навколишнього середовища; з питань фінансів; з питань адміністрації, кадрів і петицій; з питань розвитку суспільної інфраструктури; з питань транспорту і інформаційних технологій [1].

В останнє десятиріччя проведено значне реформування адміністративної системи Саудівської Аравії. Треба сказати, що це був не перший досвід адміністративних реформ у Королівстві. Так, за часів правління першого короля Абдель Азіз аль-Сауда було прийнято рішення про створення Комітету з контролю і проведенню реформ. Одним із завдань Комітету було вивчення і дослідження системи державної і муніципальної влади як виконавчого органу держави.

Практично без змін у своїй структурі Комітет з контролю і проведення реформ діяв до 1956 р., коли подальша робота по дослідженню і перегляду системи державного управління почала проводитися в тісній співпраці з Світовим банком реконструкції та розвитку.

Наступним значущим етапом в удосконаленні системи адміністративної влади Королівства було створення *Вищого комітету з проведення адміністративної реформи* в 1962 р. Головною метою Комітету була концентрація зусиль щодо удосконалення організаційних структур державного апарату, а також спрощення процедур і порядку здійснення їх діяльності.

Вищим Комітетом були зроблені спроби реорганізувати більшість державних відомств. Наприклад, за часів правління короля Абдель Азіз Фахда з 1981 по 2001 р. було прийнято 79 рішень, спрямованих на реорганізацію і вдосконалення структур державного апарату, а 9 інших його рішень міняли систему і правила функціонування окремих відомств. Однак вжиті дії мали один негативний момент, котрий полягав у тому, що реорганізація структур держав-

ного апарату проводилася індивідуально, у відриві один від одного, що надалі спричинило проблеми у взаємодії.

У 2000 р. розпочав свою роботу *Генеральний міністерський комітет з проведення адміністративної реформи*, мета створення якого полягала в реструктуризації всієї системи державних відомств. Це стало першим етапом реформування.

Існуюча система органів державної влади Королівства Саудівська Аравія, на сьогоднішній день, характеризується досить заплутаною структурою, де повноваження деяких державних органів, не маючи відношення один до одного, можуть дублюватися. Наприклад, агентство з археології знаходиться в підпорядкуванні Міністерства освіти, в той самий ряд агентств, діяльність яких побічно торкається питань культури, підпорядковувалися Міністерству культури, хоча цілі діяльності вказаних відомств істотно розрізняються.

Цей ряд можна продовжити. Так, наприклад, в Агентстві національної безпеки, в Міністерстві оборони та авіації, а також у Королівському комітеті з розвитку міст Ель-Джубайль і Янбу створені департаменти культури і освіти, які по природі своєї діяльності повинні перебувати в структурі Міністерства освіти. І подібних прикладів безліч.

Існування в світі таких популярних явищ як глобалізація, Інтернет, споживча задоволеність сприяли скороченню витрат на потреби державного апарату, приведення в життя планів уряду шляхом встановлення більшої кількості норм для приватного сектора. Наявність вищеперахованих явищ надихнула владу Саудівської Аравії почати реструктуризацію системи органів державної влади, надати їй тимчасовий характер, націлити її в тому числі і на комерційну діяльність, а також дозволити приватизувати повністю або частково деякі з державних структур. Наприклад, на сьогоднішній день, в Королівстві Саудівська Аравія досягнуті деякі результати такої діяльності, наприклад, приватизація національного оператора зв'язку Сауді Телеком і передача системи цивільної авіації Незалежному генеральному агентству (НГА). Основними пріоритетами Уряду Саудівської Аравії в найближчій перспективі є виділення додаткових коштів на розвиток водної інфраструктури та освіти, оскільки брак води і швидкий приріст населення не дозволяють країні повністю забезпечувати себе сільськогосподарськими продуктами [2].

Основними завданнями Генерального міністерського комітету з проведення адміністративної реформи стали: а) планування і подальша реалізація національного проекту з реструктуризації системи органів державної влади; б) вивчення структур громадянського суспільства, а також зіставлення розмірів організацій і компаній Саудівської Аравії щодо числа працюючих у них фахівців.

У силу значущості та багатогранності цього проекту виникла необхідність у створенні міністерського підготовчого комітету в рамках Генерального міністерського комітету з проведення адміністративної реформи, в об'язки якого входило б здійснення загального контролю над реалізацією проекту аж до його завершення. Також була створена Комісія з підготовки та проведення адміністративної реформи (підготовча комісія), до завдань якої увійшло складання планів і етапів реформування, підготовка пропозицій та рекомендацій, а також представлення в Міністерський підготовчий комітет звітів, які отримують загальну інформацію про хід проведених робіт.

Проведення адміністративної реформи органів виконавчої влади Королівства Саудівська Аравія передбачалося у

три роки. Систему органів державної влади передбачалося розділити на 21 галузь протягом чотирьох визначених заздалегідь тимчасових етапів, кожен з яких включав у себе кілька підетапів.

Одним з головних обов'язків керівника підготовчої комісії було формування Робочої дослідницької групи для вивчення кожної з реорганізованих галузей. Робоча група практично повністю складалася з експертів Інституту державного і муніципального управління фахівців з формування організаційних структур, а також кадрової та фінансової політики. До складу Робочої групи в тому числі увійшли співробітники Міністерства цивільної служби, Міністерства фінансів, а також співробітники відповідних реорганізованих відомств.

Висновки. У ході реалізації проекту сфера освіти була виділена в окрему галузь. Таким чином, з'явилася нова галузь навчання і перепідготовка кадрів, реалізація якої була перенесена на четвертий етап.

До складу Генерального міністерського комітету з проведення адміністративної реформи увійшли: Принц Султан бін Абдель Азіз, який одночасно являвся другим заступником прем'єр-міністра Саудівської Аравії, міністром оборони і авіації, а також генеральним ревізором Королівства; міністр внутрішніх справ, міністр фінансів, міністр цивільної служби, міністр планування, міністр праці та соціального розвитку, міністр водних ресурсів та електрифікації, міністр економічного розвитку і планування, директор Ін-

ституту державного та муніципального управління, голова експертного агентства при Раді міністрів та ще три державних міністра.

Література:

1. Передерій О. С. Державний апарат Королівства Саудівської Аравії: особливості структурної побудови і функціонування / О. С. Передерій // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2011. – Вип. № 9. – С. 34-39.
2. Аль-Хафиз бен Хаджар аль-Аскалани. Получение желаемого из исторических норм / Аль-Хафиз бен Хаджар аль-Аскалани. – Каир, 1934. – С. 291 (на арабс. яз.).

Черная В. Г., Юсифли А. Т. Общая характеристика организации публичной власти Королевства Саудовская Аравия

Аннотация. В данной научной статье подана общая характеристика организации публичной власти королевства Саудовской Аравии.

Ключевые слова: публичная власть, организация публичной власти, Королевство Саудовской Аравии, монархия.

Chorna V., Yusifli A. General characteristics of the public authorities of the Kingdom of Saudi Arabia

Summary. Scientific in this article provides a general description of the organization of public authorities of the Kingdom of Saudi Arabia.

Key words: public authorities, organization of public power, the Kingdom of Saudi Arabia, monarchy.