

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.553 (477.75)

Адельсеитова А.Б.

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

На основі аналізу законодавства України, наукових джерел автор досліджує юридичну природу основних форм діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Ключові слова: юридична природа, форми діяльності, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Однією з ключових категорій, що має безпосереднє відношення для з'ясування особливостей організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим (АРК), є поняття форми її діяльності. Аналізу подібних проблем присвячено чимало досліджень із загальної теорії права та конституційного (державного) права (Г.В. Барабашева, М.О. Баймуратова, В.І. Борденюка, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицького та ін.) Тим часом, питання з'ясування юридичної природи форм діяльності Верховної Ради АРК потребують подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження юридичної природи основних форм діяльності Верховної Ради АРК. Теоретичним підґрунтям аналізу цього явища є філософське вчення про форму та зміст, основою якого є насамперед праці таких філософів як Г. Гегель ("Наука логіки") та І. Кант ("Критика чистого розуму"), які сформулювали наближене до сучасного розуміння поняття форми. Проте, якщо І. Кант як вихідну тезу обґрунтував метафізичний відрив форми від змісту, одиничного від загального, явища від сутності [1, с. 244], то Г. Гегель обґрунтував діалектичний взаємозв'язок форми із сутністю та змістом.

Філософські уявлення про форму і зміст знайшли своє відображення і в юридичній науці. Сказане стосується, насамперед, такого явища як право, яке як відзначається в літературі "не існує й не може існувати поза формою" [2, с. 94]. Поняття „форма” використовується для характеристики держави, яка відображає певні особливості організації механізму здійснення державної влади і взаємодії держави з суспільством. Зовнішнє вираження змісту діяльності держави по здійсненню її функцій характеризується терміном "форми здійснення функцій держави" [3, с. 209, 210-211; 4, с. 152; 5, с. 72].

У сучасній літературі поняття "форма" (від лат. forma – зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження), в тому чи іншому варіанті трактується як зовнішній обрис предмета, його вид, чи зовнішнє вираження якого-небудь змісту [6, с. 489]. Крім того, під формою будь-якого явища в загальному вигляді розуміють спосіб існування змісту, що є невіддільним від нього і слугує для його вираження [7, с. 886]; зовнішній вираз будь-якого змісту, який слугує для його вираження [8, с. 1287]. При цьому зміст розглядається як явище, що визначає ціле, представляє єдність

всіх складових елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечностей та тенденцій, а форма як спосіб існування та вияву даного змісту [9, с. 595].

Враховуючи, що здійснення функцій і завдань держави покладено на державні органи, ці форми трансформуються у форми діяльності відповідних органів держави. В теоретичних засадах державного управління вони називаються формами державного управління, під якими в сучасній адміністративно-правовій літературі розуміють зовнішнє вираження конкретних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб, які здійснюються ними в межах їх компетенції з метою реалізації завдань і функцій державного управління (виконавчої влади). Необхідно відзначити, що змістовним наповненням будь-якої діяльності є завдання, функції та повноваження відповідного суб'єкта, а форма зазначеної діяльності є зовнішнім її виявом і полягає у здійсненні дій щодо реалізації відповідних завдань, функцій та повноважень.

Таким чином, форма діяльності як спосіб вираження її змісту представляє собою зовнішній вияв дій відповідного органу чи його посадової особи, за допомогою якої реалізуються його завдання і функції. У сучасних умовах найбільш поширеною є класифікація форм діяльності за характером юридичних наслідків, які передбачають відповідні дії органів держави та їх посадових осіб. Зокрема, в теоретичних засадах державного управління та науці адміністративного права форми державного управління здебільшого поділяються насамперед на два блоки: правові і не правові [10, с. 35; 11, с. 128; 12, с. 278].

Оскільки за змістом відповідних положень Конституції та законів України Автономна Республіка Крим є формою самоврядування населення автономії на частині цілісної території сучасної української держави, і як представницький орган місцевого самоврядування вона здійснює свої завдання, функції та повноваження практично в одних і тих самих формах, що властиві для інших місцевих рад. Адже цілком очевидним є те, що без відповідних форм діяльності повноцінна реалізація завдань, функцій та повноважень Верховної Ради АРК практично неможлива.

Саме у такому контексті аналізуватимуться форми діяльності Верховної Ради АРК у цьому дослідженні. Відправною точкою відповідного аналізу є те, що всі елементи, що входять до системи Верховної Ради АРК, стають єдиним цілим лише у випадку, якщо вони певним чином організовані, тобто відображені у певній формі. При цьому законодавством і практикою діяльності відповідних органів вироблені конкретні форми, що покликані організувати індивідуальну або спільну роботу людей і колективів, налагодити їх взаємодію.

Саме тому кожна новообрана Верховна Рада Автономної Республіки Крим починає свою роботу з формування відповідних органів, які виступають як форми її організації. В їх рамках депутати здійснюють завдання, функції і повноваження, віднесені до відання представницького органу автономії. Необхідно також виділити, що організація роботи Верховної Ради АРК має системний характер. Це означає, що вона (організація роботи) базується на розмаїтті і деталізації форм її діяльності, що відображають специфіку природи представницького органу автономії та його функцій. Разом з тим вони складають певну єдність, побудовану на взаємозв'язках всіх форм, їх відповідності демократичній природі представницького органу та змісту його роботи.

До того ж треба враховувати, що поняття "організація" поєднує в собі не тільки формування представницьких органів, а й їх функціонування. Ось чому будь-які органи, що утворюються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, є не лише фор-

мами об'єднання депутатів чи працівників апарату, а й відповідними формами діяльності представницького органу автономії, що тісно пов'язані з його цілями, завданнями, функціями і компетенцією. Більше того, вони взаємообумовлені. Завдання і функції відображають матеріальний зміст діяльності представницького органу автономії, а форми його діяльності є засобом реалізації зазначених функцій і завдань. Тобто, у даному випадку проявляється єдність структурних і функціональних основ.

З урахуванням здобутків загальної теорії держави і права та наук конституційного, адміністративного та муніципального права форми діяльності Верховної Ради АРК у загальному вигляді можна визначити як зовнішній прояв однорідних дій представницького органу автономії та в цілому, його структурних підрозділів (органів), депутатів та посадових осіб, що здійснюються з метою реалізації завдань, функцій та повноважень, віднесених до відання Верховної Ради АРК.

Різноманіття форм діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим потребує відповідної класифікації, що дозволяє розкрити систему форм роботи представницького органу автономії в цілому. За результатами аналізу відповідних положень Конституції України, Конституції АРК, законів України та актів Верховної Ради АРК можна дійти висновку, що Верховна Рада АРК, як і інші представницькі органи місцевого самоврядування, також здійснює свої завдання, функції та повноваження у правовій, організаційній та матеріально-технічній формах. У цих формах відображається зміст діяльності представницького органу автономії.

Правова форма виявляється в нормотворчій, правозастосовчій та правоохоронній діяльності Верховної Ради АРК та її органів, що відображується у прийнятті насамперед правових актів, які можуть бути як нормативного, так й індивідуального характеру. Організаційна форма діяльності, як зазначалося вище, не спричиняє юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносин. Фактичні дії, що становлять її зміст, забезпечують виконання завдань і функцій Верховної Ради АРК за допомогою конкретних організаційних форм, що використовуються представницьким органом автономії. Серед них ключова роль належить організаційно-правовим формам, що зафіксовані у відповідних законах України, нормативно-правових актах автономії. В літературі виділяють наступні основні організаційно-правові форми діяльності органів влади АРК: засідання, доповіді і співдоповіді, спільна розробка проектів нормативно-правових актів, круглі столи, семінари, конференції.

Проте, серед організаційно-правових на одному з перших місць – сесії, які забезпечують виявлення загальної думки депутатів та їх волі шляхом колективного прийняття рішень Верховною Радою АРК. Сюди відносяться також діяльність постійних комісій, та форми індивідуальної і колективної діяльності депутатів безпосередньо серед населення. Через них здійснюється тісний і повсякденний зв'язок представницького органу з виборцями, які у такий спосіб мають можливість постійно впливати на роботу кожного обранця і тим самим на всю Верховну Раду АРК в цілому.

Враховуючи питання дослідження слід зазначити, що залежно від спрямованості і мети організаційні форми діяльності Верховної Ради АРК також можуть поділятися на загальні і конкретні. До загальних форм відноситься внутрішньо-організаційна, організаторська і організаційно-масова діяльність представницького органу.

Внутрішньо-організаційна робота полягає в правовому, організаційному і матеріально-технічному забезпеченні нормального функціонування Верховної Ради АРК як представницького органу автономії. Її змістом є підготовка сесій, засідань

постійних комісій, організація індивідуальних і колективних форм депутатської діяльності.

Організаційно-масова діяльність Верховної Ради АРК охоплює зовнішню сферу діяльності представницького органу автономії і має на меті залучення до його роботи населення автономії. Завдяки цій діяльності налагоджується постійний зв'язок Верховної Ради АРК з населенням автономії, яке активно підключається до здійснення завдань, функцій та повноважень представницького органу автономії.

Залежно від ролі і значення в діяльності представницького органу автономії зазначені загальні організаційні форми діяльності Верховної Ради АРК також можуть поділятися на основні і допоміжні. До основних організаційних форм діяльності представницького органу автономії слід віднести: сесії, безпосередню організаційну роботу голів і заступників голів Верховної Ради АРК, діяльність Президії Верховної Ради АРК, постійних комісій і т.д. Вони є основними в тому розумінні, що за допомогою цих форм діяльності Верховна Рада АРК здійснює свої завдання, функції і повноваження. До допоміжних форм організаційної діяльності належать: підготовчі, редакційні, робочі групи постійних комісій; оперативні наради; семінари і конференції, що проводяться для підвищення кваліфікації і навчання депутатів; секції, тимчасові комісії.

Форми діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим можна класифікувати і за іншими ознаками. Зокрема, залежно від кола органів і осіб, що здійснюють організаційну діяльність, треба розрізняти її колегіальні і індивідуальні форми. До перших відносяться сесії і засідання, наради тощо. До других можна віднести індивідуальну роботу депутатів серед виборців. З врахуванням категорії питань, що розглядаються Верховною Радою АРК та її органами, треба виділяти організаційні форми, що використовуються Верховною Радою АРК як органом загальної компетенції (сесії) та її постійними комісіями як органами спеціальної компетенції (постійні комісії).

Матеріально-технічна форма діяльності Верховної Ради АРК не має безпосереднього правового характеру, а зводиться до здійснення допоміжних заходів (складання звітів, довідок, ведення діловодства тощо) та забезпечення функціонування органу публічної влади. Вони, хоч і здійснюються на правовій основі, проте, не спрямовані на досягнення юридичного результату, мають допоміжний (технічний, господарський) характер. Характерним прикладом матеріально-технічних операцій є діловодство та документування управлінської діяльності. Їх основним завданням є фіксування на паперових або магнітних носіях усіх заходів та правових дій, які здійснюються представницьким органом автономії.

Торкаючись форми діяльності представницького органу автономії, не можна обійти увагою такий її вияв як взаємодія (координація), оскільки зазначений процес теж має своє зовнішнє вираження і має прояв у певних формах – формах взаємодії. Під формою взаємодії органів влади Автономної Республіки Крим слід розуміти дію або їхню сукупність (волевиявлення органу влади автономії або посадової особи), виражену зовні та здійснюється з метою вирішення питань, віднесених Конституцією і законами України до відання автономії.

В науковій літературі під взаємодією розуміють процеси впливу різноманітних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміну, а також взаємоперехід одного явища в інше та породження одним об'єктом іншого [8, с. 7; 14, с. 210; 9, с. 88]. У зв'язку з цим, властивості об'єкта можуть бути пізнані лише у взаємозв'язку з іншими об'єктами, а тому поняття взаємодії перебуває в тісному зв'язку з системою, яку вони

утворюють [15, с. 157]. Взаємодія виступає як інтегруючий чинник, за допомогою якого відбувається об'єднання самостійних елементів в певну систему. Наприклад, взаємодія людей між собою та з оточуючим середовищем визначає таку систему як суспільство, його структуру, а також людську поведінку та її свідомість. У цій роботі до вказаної системи належить система органів публічної влади, основним призначенням яких є виконання завдань та функцій держави, що наділила їх владними повноваженнями. Тому пізнання речей означає пізнання їх взаємодії, що є результатом взаємодії між суб'єктом і об'єктом, оскільки “ні один феномен не пояснюється сам по собі і із самого себе ...” [13, с. 334].

Поруч з терміном “взаємодія” було використано поняття “координація”, які часто використовуються як синоніми. Однак перше поняття є складовим другого. Неоднозначний підхід до розкриття змісту категорії “координація” призводить до розходжень при вивченні організаційно-правових форм здійснення цього виду взаємодії. Так, деякі учені виділяють форми (способи) координації [16, с. 80], інші говорять про “види координаційних структурних зв'язків” [17, с. 23-24].

Порівняльний аналіз цих теоретичних конструкцій дає можливість зробити висновок, що їхня сутність в основному єдина й розходження зводяться в термінологічну площину. Виходячи з цих теоретичних розробок, можна виділити такі організаційно-правові форми координації як виду взаємодії Верховної Ради Автономної Республіки Крим: створення спеціальних органів Верховної Ради Автономної Республіки Крим на паритетних засадах для реалізації спільних програм у певних сферах життя автономії; проведення пленарних засідань (сесій) за участю посадових осіб місцевих органів публічної влади та керівників підприємств, установ та організацій; проведення депутатських слухань, зборів з питань удосконалення координаційної взаємодії тощо.

Таким чином, проведений аналіз поняття та юридичної природи форм діяльності Верховної Ради АРК дозволяє зробити наступні висновки:

1. Форма діяльності як спосіб вираження її змісту представляє собою зовнішній вияв дій відповідного органу чи його посадової особи, за допомогою якої реалізуються його завдання і функції. Очевидним є те, що без відповідних форм діяльності повноцінна реалізація завдань, функцій та повноважень Верховної Ради АРК неможлива.

2. Верховна Рада Автономної Республіки Крим починає свою роботу з формування відповідних органів, які виступають як форми її організації. В їх рамках депутати здійснюють завдання, функції і повноваження, віднесені до відання представницького органу автономії.

3. Верховна Рада АРК, як і інші представницькі органи місцевого самоврядування, також здійснює свої завдання, функції та повноваження у правовій, організаційній та матеріально-технічній формах. У цих формах відображається зміст діяльності представницького органу автономії.

Слід відзначити, що жодна з форм діяльності Верховної Ради АРК не може бути універсальним засобом виконання всіх завдань, функцій та повноважень представницького органу автономії. Їх ефективна реалізація досягається лише шляхом комплексного використання різних форм діяльності.

Список використаних джерел та література:

1. Кант И. Критика чистого разума. – Пр.: – 1915. – 284 с.
2. Сурилов О.В. Основы заглавной теории державы и права. – Од., 1995. – 256 с.

3. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – Том 1. – Теория государства. – М.: , 1988. – 416 с.
4. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М., 1998. – 570 с.
5. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М.Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші / За ред. В.В. Копейчикова. – К., 2000. – 320 с.
6. Философский энциклопедический словарь. – М., 1998. – 780 с.
7. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеол. выражений / М. 1992 – 960 с.
8. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., – М., 1998. – 1456 с.
9. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичёв и др. – 2-е изд. – М.: Сов. Энциклопедия, 1989. – 815 с.
10. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.2/ Под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М: «Статут», 2002. – 592 с.
11. Ершова И.В. Правовой режим государственного имущества в хозяйственном обороте. Теоретические основы и пути совершенствования. – М., 2001. – 304 с.
12. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – 728 с.
13. Гёте. Г. Избранные философские произведения. М., 1964. – 430 с.
14. Украинская советская энциклопедия / В 11 томах: Том 2.К., 1979. – 540 с.
15. Спиркин А.Г. Основы философии: Учеб. пособие для вузов. – М., 1988. – 592с.
16. Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов. М., 1973. – 104 с.
17. Курашвили Б.П. Типология структурных связей в аппарате государственного управления. Формы государственного управления. – М., 1984. – 240 с.

Адельсеитова А.Б. Юридическая природа форм деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым.

На основе анализа законодательства Украины, научных источников автор исследует юридическую природу основных форм деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Ключевые слова: юридическая природа, формы деятельности, Верховная Рада Автономной Республики Крым.

Adelseitova A.B. The juridical nature of the forms activities of the Supreme Council of the Autonomic Republic of Crimea.

On the base of analysis of the Ukrainian legislative are investigate juridical nature of forms activities of the Supreme Council of the Autonomic Republic of Crimea.

Key words: juridical nature, forms activities, the Supreme Council of the Autonomic Republic of Crimea.

Надійшла до редакції 12.11.2008 р.