

КОНСТИТУЦІЙНО–ПРАВОВІ ФОРМИ І МЕТОДИ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ
ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

Наразі питання, які стосуються автономії, не тільки не втратили своєї актуальності, але й одержали подальший як концептуальний, так і практичний розвиток. Правовий статус Автономної республіки Крим (далі АРК), влада автономії, взаємовідносини органів представницької і виконавчої влади АРК – це теми державно–правової науки, які не втрачають своєї актуальності ні в часових, ні в просторових вимірах. В Україні питання організації влади в Автономній Республіці Крим практично не досліджувалися. Окремих аспектів цієї теми торкалися Ф.Веніславський, В.Кічун, О.Копиленко, В.Погорілко, Ю.Тодика. У зв'язку з цим питання взаємовідносин органів виконавчої і представницької влади автономії, їх форми і методи вимагають спеціального і комплексного наукового дослідження.

Категорія «форма» завжди пов'язана з категорією «зміст». У даному випадку під формою розуміють той чи інший варіант зовнішнього прояву змісту [1, с.208].

У своєму дисертаційному дослідженні, розглядаючи форми і методи взаємовідносин органів законодавчої і виконавчої влади в Україні, Ф. Веніславський зазначає, що наукове визначення такої базової для механізму взаємовідносин владних структур категорії як їх форма у науковій літературі відсутнє і визначає, що форма взаємовідносин – це спосіб внутрішньої організації і зовнішнього прояву змісту самих взаємовідносин [2, с.126].

В. Кічун, досліджуючи відносини між органами державної влади України і органами влади Автономної Республіки Крим, зробив висновок, що їх форму можна визначити як структуру і зовнішній прояв цих взаємовідносин [3, с.96].

В. Чіркін, досліджуючи форму держави, вказує, що форма яких–небудь предметів або явищ визначається їх змістом, однак форма завжди є організацією змісту [4, с.32–33].

Аналіз конституційно–правової практики України та інших країн, свідчить, що відносини між суб'єктами права можуть відбуватися як у правових формах, які прямо закріплені в нормах Конституції і законах, так і в неформальних (організаційних) – котрі безпосередньо конституційно–правовими нормами не регламентуються [5, с.117–120]. Правова форма – це діяльність, пов'язана із створенням юридичних актів. Організаційна форма – це фактична діяльність, пов'язана з встановленням зв'язків між різними суб'єктами [Див. напр.: 6].

На наш погляд, форму взаємовідносин між органами влади автономії не можна однозначно визначити як правову, незважаючи на те, що більшість положень щодо взаємодії органів влади автономії закріплені Конституцією України та АРК [7]. Їх варто визначити як комплексну, органічну взаємодію правових і організаційних форм на основі прийнятих Верховною

Радою АРК ряду документів, які визначають порядок взаємодії органів влади автономії як між собою, так і з іншими структурами [Див.: 8].

Змістом відносин органів влади автономії є права і обов'язки суб'єктів, що здійснюються з метою управління справами автономії. Кожен суб'єкт управління, орган або посадова особа, має певні повноваження, які, як правило, дають йому можливість вибирати в конкретній ситуації той або інший варіант поведінки і дій.

Виходячи з цього, під формою взаємовідносин органів влади АРК можна розуміти зовнішньо виражену дію або їх сукупність (волевиявлення органа влади автономії або посадової особи), що здійснюється на основі закону, в межах їх компетенції, з метою управління справами автономії.

Не менше важливим у вивченні цього питання є науковий аналіз методів, із використанням яких будуються взаємовідносини органів влади автономії в різних сферах суспільних відносин.

У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає сукупність прийомів, за допомогою яких здійснюється діяльність. У науковій юридичній літературі термін «метод» частіше вживається щодо механізму правового регулювання. Якщо механізм правового регулювання розглядати як органічну сукупність усіх юридичних засобів і форм перетворення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, то метод правового регулювання – це вся сукупність способів правового впливу на суспільні відносини [9, с.76].

Слід зазначити, що взаємовідносини різних суб'єктів права будуються з використанням певних методів їх взаємного впливу на вид та міру поведінки, які випливають із співвідношення їх загальних або спеціальних правових статусів.

Аналіз взаємовідносин органів влади Автономної Республіки Крим дозволяє зробити висновок, що вони будуються на основі двох основних методів: а) методу координації дій сторін (суб'єктів); б) методу субординації сторін (суб'єктів). Якщо взаємовідносини з використанням методу координації припускають можливість (або навіть необхідність) узгодження суб'єктами своїх дій, то взаємовідносини з використанням методу субординації означає, що один суб'єкт шляхом своїх владних розпоряджень (велінь) визначає вид і міру поведінки діяльності іншого суб'єкта (або іншої сторони).

Необхідно також відзначити, що застосування того або іншого методу у взаємовідносинах органів влади АРК, з одного боку, значною мірою визначається їх конкретною формою, а з іншого боку – істотно залежить від сфери суспільних відносин, у якій вони відбуваються. Тому науковий аналіз відповідних форм цих взаємовідносин буде найбільш обґрунтованим саме в сукупності з конкретними методами, які застосовуються їх суб'єктами.

У зв'язку з вище викладеним необхідно визначити, у яких формах і з використанням яких методів будуються взаємовідносини між органами представницької і виконавчої влади в АРК. При цьому, на наш погляд, їх дослідження буде більш змістовним у сукупності та у межах відповідних повноважень органів влади автономії. Отже, можна виділити наступні основні функції і відповідні їм форми взаємовідносин:

1. Здійснення органами влади автономії нормативно-правового регулювання суспільних відносин. У відповідності зі ст.137 Конституції України Верховна Рада АРК є представницьким органом і на неї покладається функція прийняття нормативно-правових актів з питань, віднесених до відання автономії і здійснення контролю за їх виконанням.

Стаття 27 Конституції АРК закріплює, що Верховна Рада АРК з питань нормативно-правового характеру приймає постанови, а з питань організаційно-розпорядчого характеру – рішення. У зв'язку з цим важливо відзначити, що право внесення проектів нормативно-правових актів у Верховну Раду АРК належить депутатам Верховної Ради АРК, які реалізують його індивідуально або колективно, а також Раді міністрів автономії. Рада міністрів також із питань, віднесених до її відання, видає постанови. У відповідності зі ст.4 Конституції АРК нормативно-правові акти органів влади автономії обов'язкові для виконання на території Криму. Так, щодо теми дослідження, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК визначаються: 1) організація і діяльність органу виконавчої влади (п.22 ст.26 Конституції АРК); 2) межі взаємодії з органами місцевого самоврядування (ст.ст. 45–46 Конституції АРК); 3) не менш важливе значення має така форма взаємовідносин представницького органа з іншими органами влади і установами автономії, як встановлення податків і пільг по оподатковуванню відповідно до законів України (п.8 ст.26) і затвердження бюджету Автономної Республіки Крим. Саме зміст, а також прибуткова та видаткова частина бюджету суттєво визначає інші форми досліджуваних взаємовідносин (ч.1 п.7 ст.26 Конституції АРК); 4) організація і діяльність Рахункової палати Верховної Ради АРК (ч.2 п.7 ст.26 Конституції АРК).

Таким чином, конкретними формами взаємовідносин представницького і виконавчого органа влади АРК можна вважати нормативно-правове визначення статусу і повноважень окремих органів влади автономії.

2. Іншою важливою функцією органів влади автономії є їх установча функція.

Формою реалізації установчої функції Верховної Ради і Ради міністрів АРК у цій сфері можна вважати: 1) призначення на посади і звільнення з посад за поданням Голови Верховної Ради АРК керівника Секретаріату і керуючого справами Верховної Ради АРК (п.19 ст. 26 Конституції); 2) призначення на посаду і звільнення за поданням Голови ВР АРК Голови Ради міністрів АРК згідно з Конституцією і законами України (п.20 ст.26); 3) призначення за поданням Голови Ради міністрів АРК заступників Голови Ради міністрів, міністрів, голів республіканських комітетів АРК (п.21 ст.26); 4) утворення і ліквідація за пропозицією Голови Ради міністрів АРК міністерств і республіканських комітетів автономії, в межах коштів, передбачених бюджетом Автономної Республіки Крим (п.23 ст.26 Конституції).

3. Не менш важливою конституційною функцією органів влади автономії є здійснення ними контрольних повноважень.

Ця функція в першу чергу виражається у формі визначення Верховної Радою АРК порядку забезпечення контролю за виконанням Конституції автономії.

Контрольна функція органа представницької влади у взаємовідносинах із виконавчим реалізується у формі: 1) зупинення дії постанов і розпоряджень Ради міністрів із питань виконання державних функцій і повноважень у випадках, якщо вони суперечать Конституції і законам України, актам Президента України і КМУ, Конституції і нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК, з одночасним зверненням до Президента України про їх скасування (ч.1 п.26 ст.26); 2) скасування постанов і розпоряджень Ради міністрів АРК з питань, віднесених до відання автономії, у випадку, якщо вони суперечать Конституції і законам України, Конституції і нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК (ч.2 п.26 ст.26); 3) прийняття рішень Верховної Ради АРК про звільнення з посади Голови та інших членів Ради міністрів АРК у зв'язку з висловленням недовіри (п.29 ст.26); 4) заслуховування звітів комісій, керівників органів, які утворює, обирає і формує Верховна Рада АРК, та посадових осіб, яких вона призначає, обирає або затверджує (п.33 ст.26).

Рада Міністрів автономії контрольну функцію здійснює у формі скасування актів міністерств і республіканських комітетів, інших підвідомчих їй органів, а з питань виконання державних функцій і повноважень – також акти місцевих державних адміністрацій, якщо вони прийняті з порушенням Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України (п.6 ст.38 Конституції АРК).

Аналіз вищевказаних форм взаємовідносин органів представницької і виконавчої влади в АРК обґрунтовано дозволяє зробити висновок, що фактично усі вони будуються на методі субординації діяльності сторін, який у виняткових випадках поєднується з методом координації. На наш погляд, це обумовлено як змістом форм цих взаємовідносин, так і характером – вони складаються в специфічній сфері державно-правової практики – сфері автономного управління.

Виходячи з вище викладеного, можна зробити наступні висновки: а) форма взаємовідносин органів влади АРК це зовнішньо виражена дія або їх сукупність (волевиявлення органа влади автономії або посадової особи), яка здійснюється на основі закону, в межах їх компетенції, з метою управління справами автономії; б) метод взаємовідносин – сукупність способів і прийомів управлінсько-владного характеру, які застосовуються органами влади автономії для досягнення поставленої мети і складають зміст їх діяльності; в) взаємовідносини між органами представницької і виконавчої влади автономії можуть протікати як у правових формах – що прямо закріплено нормами Конституції України й АРК, так і організаційних – котрі безпосередньо конституційно-правовими нормами не регламентуються, але пов'язані з правовими, при цьому домінуючими є саме правові; г) у взаємовідносинах вищих органів влади Автономної Республіки Крим значно частіше використовується метод субординації, хоча при здійсненні окремих функцій використовує сукупність методів координації і субординації.

Список літератури: 1. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 2. Веніславський Ф.В. Конституційно-правові основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні: Дис... канд. юрид. наук. Х., 2000. 3. Кичун В.І. Конституційно-правові основи взаємовідносин України і Автономної Республіки Крим:

Дис.... канд. юрид. наук. Х., 2002. 4. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного регулирования в социалистическом обществе. М.,1972. 6. Теория государства и права / Под. ред. М.Н. Марченко. М.,1997; Рабинович П.М. Основы загальної теорії права і держави. К., 1995; Теория государства и права / Под.ред.С.С.Алексеева. М.,1985. 7. Конституция Украины. К., 1996 г. Разд.Х; Конституция АРК от 21 октября 1998 г. разд. III. 8. Постановление Верховной Рады АРК «О мероприятиях по усилению кадровой работы в АРК» от 20 января 1999 г., Регламент Верховной Рады АРК от 30 июня 1998 г. (с изменениями и дополнениями); Постановление Верховной Рады АРК об утверждении Положения «О порядке взаимодействия с Ассоциацией органов местного самоуправления в АРК и делегировании органам местного самоуправления отдельных полномочий АРК» от 17 ноября 1999 г.; Закон АРК «О Совете министров АРК» от 3 февраля 1997 г.(с изменениями и дополнениями). 9. Словарь терминов по теории государства и права / Под ред. Н.И. Панова. Х., 1997.

Надійшла до редколегії 23.05.03