

*А. Н. Анохин, кандидат юридических наук
(Крымский факультет Университета внутренних дел)*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ СТРОЕНИЕ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Исследование строения Верховной Рады Автономной Республики Крым (АРК) связано с решением проблемы её государственно-правовой природы, поскольку в Конституции Украины и Конституции АРК статус данного органа определён в качестве представительного без каких-либо иных характеристик. Отсюда возникает сложность в применении типовых моделей для анализа структуры парламента и органа местного самоуправления, так как Верховная Рада АРК в строго юридическом смысле ни то, ни другое. Проводившиеся в период существования СССР исследования единой системы Советов рассматривали эти органы как составные элементы государственного аппарата со всеми присущими им признаками государственного органа. Однако распад Советского Союза, реальное внедрение принципа разделения властей, формирование в Украине местного самоуправления, длительный процесс развития крымской автономии привели к вакууму в отношении политического и государственно-правового статуса Верховной Рады АРК. А это в свою очередь препятствовало проведению полноценных научных исследований данного вопроса. Поэтому научное моделирование различных аспектов организации и деятельности Верховной Рады АРК находится на начальной стадии и оправдывает использование самых широких исследовательских подходов.

Так, анализ строения Верховной Рады АРК вполне возможно провести с учётом уже имеющихся ещё в советской юридической литературе характеристик государственного органа. В частности, среди существующих определений понятия строения (структуры) государственного органа можно выделить две их различные группы. Одну из них составляют определения, трактующие строение (структуру) как состав (совокупность) внутренних структурных подразделений государственного органа, которые наделены соответствующей компетенцией [5, с. 31; 12, с. 97]. Однако подобное определение строения (структуры) органа следует, по-видимому, признать недостаточно полным.

Такое чрезмерно узкое толкование структуры, раскрывающее только наличие и пространственное распределение структурных подразделений органа, абсолютизирует «статику» структуры, её неподвижность, отрыв от реальных процессов и отношений [3, с. 16]. Более правильным и полным можно считать такие определения строения (структуры) государственного органа, где указывается как на «статический», так и на «динамический» аспект строения (структуры), подчёркивается совокупность взаимосвязей и взаимоотношений составляющих элементов [1, с. 72-73; 11, с. 78-79].

С учётом изложенного можно предложить универсальное определение строения представительного органа (как парламента государства, так и органа местного самоуправления) вне зависимости от его структурного положения в иерархии других органов. Так, строение представительного органа следует рассматривать как его внутреннее устройство, представляющее собой систему структурных элементов, совместная деятельность которых составляет функциональный цикл по воздействию на конкретный блок общественных отношений.

Место и роль представительного органа в государственном аппарате и в системе местного самоуправления обуславливают специфику его строения. Представительный орган, наделённый комплексом функций и компетенцией, которые позволяют воздействовать на многоуровневый круг общественных отношений различного содержания, имеет, как правило, сложную внутреннюю организацию, в том числе включает в себя ряд производных, вспомогательных органов. Чем выше государственно-правовой статус органа, тем шире взаимосвязи различных его звеньев, более дифференцирован рабочий механизм [2, с. 66].

Вместе с тем каждый представительный орган должен содержать в себе наряду с прочими и обязательные элементы, позволяющие ему осуществлять свою деятельность в качестве звена государственно-правового механизма общества: а) блок организационного руководства органом; б) реализационно-вспомогательный блок; в) обеспечительно-технический блок.

Блок организационного руководства представительного органа включает в себя выборных должностных лиц и коллегиальные органы. Руководство является организационным в силу отсутствия административного подчинения между депутатами и их равного представительства своих избирателей. Какое-либо обязывание в аспекте волеизъявления депутатов не может иметь места и, кроме того, рассматриваемая структура подотчётна органу в целом и ответственна перед ним.

Реализационно-вспомогательный блок включает в себя орга-

ны и организационные образования, осуществляющие работу непосредственно направленную на выполнение воли избирателей. В силу своей правовой природы представительный орган для её реализации не может привлекать никого иного кроме самих депутатов. Эту деятельность следует отличать от организационно-технической и материально-технической работы, возлагаемой на обеспечительно-технический блок представительного органа.

Применяя предложенную модель строения представительного органа попытаемся установить организационно-правовое строение Верховной Рады АРК. Так, в юридической литературе предложена классификация внутренних руководящих органов представительного учреждения, в частности парламента, согласно которой они подразделяются на три основные группы: 1) в которых имеются единоличные председатели палат (как правило они имеют одного или нескольких заместителей); 2) руководство которыми осуществляют образуемые (избираемые) ими коллегиальные органы (президиумы, постоянные комитеты); 3) наконец те, где в палатах парламента есть и председатель, и формируемый палатой (однопалатным парламентом) коллегиальный орган [10, с. 542]. Последняя группа внутренних руководящих органов характерна для парламента, имеющих многопартийный состав.

Из смысла ст. 22 Конституции АРК следует, что Верховная Рада АРК является однопалатным представительным учреждением [6]. Ст. 29 Конституции АРК устанавливает порядок избрания, правовой статус, подотчётность и ответственность Председателя Верховной Рады АРК. Согласно ст. 26 Конституции АРК предусмотрены должности первого заместителя и заместителя Председателя Верховной Рады АРК. Ст. 30, 31 закрепляют правовой статус, полномочия, ответственность Президиума Верховной Рады АРК. Таким образом, блок внутренних руководящих органов Верховной Рады АРК формируется по смешанной системе и включает в себя Председателя с его заместителями, а также коллегиальный орган – Президиум. Подобная структура блока организационного руководства характеризуется демократичностью, паритетностью в соотношении различных партийно-политических сил, возможностью эффективно осуществлять организационно-координационное воздействие на деятельность Верховной Рады АРК.

Реализационно-вспомогательный блок выступает следующим организационно-структурным уровнем представительного органа. В мировой практике сложилась приблизительно типовая модель подобных вспомогательных звеньев. Различие может на-

блюдаться в количественном аспекте, исходя из статуса представительного органа, а также из сложившейся в обществе партийной системы. Речь идёт о постоянных комиссиях (комитетах), временных, специальных, контрольных, следственных комиссиях, депутатских группах и фракциях, согласительных советах депутатских групп (фракций) и т. д. Эти органы и организационные образования (депутатские объединения) имеют собственную внутреннюю структуру с учётом предоставленных им функций и компетенций. Объединяющим структурным началом служит сочетание коллегиальности и организационного единоначалия, что позволяет гибко использовать рабочий потенциал. Сказанное относится и к разнообразию в формах деятельности, их сочетанию.

Реализационно-вспомогательные элементы внутреннего функционального механизма Верховной Рады АРК получили своё закрепление в ряде нормативных актов. Сюда, прежде всего, входят Конституция АРК, Закон Украины «О Верховной Раде Автономной Республики Крым», Регламент Верховной Рады АРК, Временное положение «О депутатских группах, фракциях Верховной Рады Автономной Республики Крым». Интересующие нас положения рассредоточены по различным главам и статьям данных актов и могут быть вычленены путём их комплексного анализа и толкования.

Так, согласно ст. 68 Регламента Верховной Рады АРК Президиум Верховной Рады АРК для подготовки предложений по вопросам, входящим в его компетенцию, в случае необходимости, образует из своего состава, из числа депутатов Верховной Рады АРК, специалистов, представителей республиканских органов, объединений граждан рабочие комиссии (группы) [7]. При этом в Регламенте не устанавливается правовой статус рабочих комиссий (групп), юридическая сила и значимость их актов. Не указывается организационная структура этих образований, различие в компетенционном статусе входящих в них членов. Представляется целесообразным специально подразделить их членов на депутатов и недепутатов, и исходя из этого наделить последнюю категорию лишь правом совещательного голоса при решении тех или иных вопросов. Председатель рабочей комиссии (группы), с учётом организационно-нормативной логики, должен назначаться Президиумом Верховной Рады АРК из его состава.

В соответствии с п. п. 1, 2 ст. 32 Конституции АРК постоянные и временные комиссии Верховной Рады АРК являются органами Верховной Рады АРК, которые избираются из числа её депутатов для изучения, предварительного рассмотрения и

подготовки вопросов, относящихся к её ведению, осуществления контроля за исполнением постановлений и решений Верховной Рады АРК. Полномочия и порядок деятельности постоянных и временных комиссий определяются Регламентом Верховной Рады АРК и нормативно-правовыми актами Верховной Рады АРК. Согласно ст. 74 Регламента Верховной Рады АРК в состав постоянных комиссий входят председатель, заместитель председателя, секретарь, члены комиссии.

Приведённые положения позволяют достаточно точно установить организационное строение постоянных комиссий Верховной Рады АРК. Учитывая, что эти органы формируются на весь период деятельности Верховной Рады конкретного созыва, а также то, что она функционирует на профессиональной основе, было бы вполне обоснованным усилить организационные структуры постоянных комиссий. Подобного рода предложение выдвигалось ещё в советской юридической литературе на этапе формирования института постоянных комиссий в системе Советов. В частности Махненко А. Х. вносил предложение об организации коллегиальных руководящих органов постоянных комиссий Верховных Советов в составе бюро комиссий, куда входили бы председатель, его заместители, секретарь комиссии. Бюро могло бы взять на себя как большую часть функций нынешнего председателя комиссии, так и некоторые другие функции [9, с. 60-61]. По-видимому, в настоящий период можно ставить вопрос об усилении вспомогательных структур представительных органов. Об этом же свидетельствует и мировая практика. Подобная тенденция обусловлена тем, что оптимально перенести рабочую нагрузку во вспомогательные механизмы, нагрузив представительный орган для решения вопросов его непосредственной компетенции. Поэтому в этих целях вполне оправдано создать в постоянных комиссиях Верховной Рады АРК новые коллегиальные руководящие органы – бюро комиссий. Такая реорганизация способствовала бы укреплению коллегиальных начал в работе комиссий, большему демократизму и ответственности при реализации предусмотренных функций.

Перечень внутренних вспомогательных органов Верховной Рады АРК не является исчерпывающим в аспекте его нормативной регламентации. П. 4 ст. 32 Конституции АРК устанавливает, что по вопросам отнесённым к её компетенции, Верховная Рада АРК создаёт другие органы, определяет организацию, полномочия и порядок их деятельности. Это свидетельствует об относительно определённых учредительных возможностях Верховной Рады АРК, о способности оперативно преобразовывать и реорганизовывать собственный функциональный механизм.

Причём возможная дифференциация в таком механизме должна сопровождаться выработкой новых организационных форм сотрудничества между структурами, т. е. их непрерывной интеграцией, включая и временные органы.

Самостоятельное организационно-структурное звено составляют депутатские объединения, которые могут образовываться на партийной и внепартийной основе с целью решения своих политических задач. Возможность создания подобных объединений в Верховной Раде АРК предусмотрена Временным Положением «О депутатских группах, фракциях Верховной Рады Автономной Республики Крым» [8]. Так, согласно гл. 1 данного нормативного акта, депутаты Верховной Рады АРК могут добровольно объединяться в депутатские группы, которые формируются как на партийной, так и на внепартийной основе. Депутатские группы, сформированные на основе партийной принадлежности депутатов, называются депутатскими фракциями. Для координации межфракционного сотрудничества и выработки совместных решений гл. 4 указанного акта устанавливает, что депутатские группы и фракции образуют Совет, являющийся совещательно-согласительным органом, в составе председателей депутатских групп, фракций и их заместителей.

Обеспечительно-технический блок Верховной Рады АРК представляет собой её вспомогательный аппарат. Согласно ст. 16 Закона Украины «О Верховной Раде Автономной Республики Крым» деятельность Верховной Рады АРК обеспечивает аппарат Верховной Рады АРК, состоящий из Секретариата Верховной Рады АРК и Управления делами Верховной Рады АРК [4]. Организация работы данных подразделений регулируется соответствующими Положениями.

Значимость обеспечительно-технических служб в структуре представительных органов существенно возрастает в условиях партийно-командной системы. Если ранее в системе Советов не нужен был значительный штат специалистов по всем направлениям деятельности органа, поскольку имелось их реальное дублирование структурами КПСС и навязывание готовых, разработанных партийными чиновниками решений, то в настоящее время именно на профессионалов вспомогательного аппарата должна возлагаться обязанность по предварительной технической разработке проблемы, стоящей перед представительным органом. В связи с чем представляется обоснованным не только количественное увеличение данного структурного звена в механизме Верховной Рады АРК, но и его существенная дифференциация в виде внедрения новых экспертно-консультативных и иных служб, а также специалистов разного профиля. Такое ква-

лифицированное усиление представительного органа способно улучшить качество его работы, создать процессуальную экономию для депутатов при выполнении ими своей работы.

Обобщая приведённое исследование организационно-правового строения Верховной Рады АРК можно отметить, что созданная в настоящее время регламентирующая нормативная база способна не только эффективно регулировать организацию и деятельность подразделений Верховной Рады, но и содержит в себе предпосылки для дальнейшего совершенствования и развития её внутреннего функционального механизма и успешной интеграции Верховной Рады с иными субъектами в рамках правового пространства Украины.

Литература

1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органов государственного управления. – К., 1979.
2. Анохин А. Н. Постоянные комиссии (комитеты) Верховной Рады Украины: правовые вопросы организации и деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1997.
3. Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. – М., 1972.
4. Голос Украины. – 1998. – №39.
5. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. – М., 1971. – Ч.2.
6. Конституция Автономной Республики Крым. – Симферополь, 1999.
7. Крымские Известия. – 1998. – 15 июля.
8. Крымские Известия. – 1998. – 17 июля.
9. Махненко А. Х. Повышение роли и совершенствование деятельности постоянных комиссий Верховных Советов в области подготовки законопроектов // Советское государство и право. – 1964. – №8.
10. Сравнительное конституционное право. – М., 1996.
11. Яковлев Г. А. Аппарат управления: Принципы организации. – М., 1974.
12. Якуба О. М. Советское административное право (общая часть). – К., 1975.