

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СИСТЕМНО-СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

Проведено аналіз сутності влади в АРК, її основних структурних складових; розглянуті елементи структури органів влади автономії, взаємодія між ними, а також з іншими підсистемами влади, що функціонують на території АРК, – державною й муніципальною. Запропоновані основні напрямки з удосконалення системно-структурної організації органів публічної влади в АРК.

*Ключові слова:* публічна влада АРК, система публічної влади, системно-структурна організація, взаємодія в системі органів влади.

На сучасному етапі розвитку територіальної організації влади важливу роль у консти-

туційно-правовій доктрині відіграє визначення правового статусу Автономної Республіки

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

Крим. Для цього провадиться аналіз різних сфер функціонування її органів і рівня автономності останніх у процесі їх організації й діяльності. Вивчали проблему функціонування органів влади АРК такі вчені, як Б. В. Бабін, М. В. Багров, В. М. Велігодський, О. Л. Копиленко, І. Й. Магновський, К. В. Смирнова [Див.: 2-4; 7; 8; 11] та ін.

У той же час залишаються певною мірою недослідженими компетенційні питання, пов'язані зі взаємовідносинами автономії та її органів з органами державної влади, з вирішенням конфліктних ситуацій, утворенням органів автономії і встановленням їх системи. У цілому ж вони стосуються повноцінного життя населення АРК й реалізації ним права самоуправління, від яких цілком залежить і система органів публічної влади, функціонуюча в межах АРК, як і проблеми, пов'язані із цим.

Як зазначає В. Є. Чиркін, держава, будучи публічно-владним утворенням є не просто володарюючою структурою. Вона ще й визначає предмети відання й повноваження інших органів публічних гілок влади, засади їх організації й діяльності [12, с. 65]. А це позначається на взаємовідносинах органів державної влади й ор-

ганів автономії, де останні, незважаючи на декларований рівень незалежності й самостійності, залежать від органів державних.

У працях багатьох фахівців-конституціоналістів влада в Автономній Республіці Крим розглядається як самостійний вид публічної влади. Тому виникає питання про територіальну організацію останньої, її територіальні межі й окремі додаткові умови її існування. Зокрема, В. Є. Чиркін указує, що кожен вид публічно-правового утворення має свій різновид публічної влади. Із цього можна констатувати, що мають право на життя такі категорії, як «публічна влада села», «публічна влада селища», «публічна влада міста» тощо. Водночас доречно виникає питання щодо їх кардинального розмежування, наявності в них певних особливостей. І на цій підставі за браком такої специфіки доводиться об'єднувати територіальну владу на цьому рівні під назвою «муніципальна». У такий спосіб вибудовується так званий полісистемний комплекс, у центрі якого – система публічної влади, вершиною якої, на думку науковця, виступає державна влада [12, с. 83]. За таких умов, з нашого погляду, втрачається рівноправність окремих видів пуб-

лічної влади, які за своєю сутністю мають бути рівноправними, щоб не втратити довіри населення й не привести до узурпації влади. Аналіз компетенції органів державної влади в АРК свідчить про їх посилені контрольні повноваження щодо функціонування системи цих органів.

Влада в АРК поряд з муніципальною й державною не лише має відповідну автономність, а й гарантується низкою конституційно-правових засад: незалежністю й самостійністю матеріально-фінансовою, організаційною, правовою та ін. Специфіка території АРК полягає в тому, що вона об'єднує 3 підсистеми органів публічної влади, які шляхом координації функціонують в її межах. Цей статус АРК підкреслюється наявністю в ній власної Конституції [5; 1999. – № 5-6. – Ст. 43] й деякими іншими привілеями. Однак формалізація таких чинників на правовому рівні, як вбачається, потребує ще доведення того, що система органів в автономії уособлює певну специфічну владу чи її вид.

Вважаємо, що слід погодитися з позицією С. В. Дрожжиної, яка вказує, що в теоретичному розумінні автономія національно-державна є різновидом територіальної, один зі способів вирішення національ-

ного питання. Вона надає окремим територіям унітарної держави, які населяють представники національних меншин, широкої самостійності і власних атрибутів державності, які охоплюють: а) систему державної влади, що формується незалежно від центру; б) конституційні акти; в) установлену центром законодавчу компетенцію; г) офіційну мову; д) громадянство. Суб'єкт національно-державної автономії є державним утворенням, обсяг повноважень якого, по суті, не менший порівняно з суб'єктом федерації. Прикладом може бути статус Автономної Республіки Крим в Україні, хоча що стосується офіційної мови і громадянства, національно-державна автономія Криму, на думку вченої, має низку недоліків [6, с. 15].

Як бачимо з аналізу ст. 1 Конституції АРК, специфіка діяльності органів цієї республіки полягає в тому, що разом із власною правовою базою остання має свої органи публічної влади, подібні до яких не утворюються в інших регіонах України, власну територію, чітко окреслену відповідними межами, які, однак, установлюються органами державної влади, свою символіку тощо. Поряд із цим в АРК як на рівноправній адміністративно-територіаль-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ній одиниці, передбачається створення системи державних органів – прокуратури, судів, територіальних представництв центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, а також низки специфічних інституцій, властивих лише території автономії. Отже, йдеться про поєднання на території Криму діяльності державного апарату з апаратом АРК й органами місцевого самоврядування.

Важливі функції в межах автономії здійснює державна влада, яка виступає інтегруючим чинником щодо інших видів влади. На цьому рівні поряд з такими загальнодержавними органами влади, як Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади України, суттєве значення мають державні органи, утворені спеціально для роботи в АРК – Представництво Президента в АРК [2; 2000. – № 21. – Ст. 158] і місцеві державні адміністрації [2; 1999. – № 20-21. – Ст. 190], що функціонують у районах автономії й м. Севастополі. Значені органи публічної влади здійснюють переважно контрольню-наглядові функції щодо роботи органів влади АРК, представляючи в межах автономії Президента й уряд України. Парламентського представ-

ництва в АРК немає, що свідчить про особливий правовий статус Верховної Ради АРК, яка сама представляє автономію, видає постанови й рішення, що мають для всіх в її межах обов'язковий характер. У той же час акти, які видає Верховна Рада України, є обов'язковими для виконання на всій території України, в тому числі й на території АРК, що свідчить лише про брак постійного моніторингу з боку парламенту України за діяльністю Верховної Ради автономії, бо такий контроль перебрав на себе Президент України. Як бачимо, влада публічна в АРК обмежується державною шляхом застосування методів контролю, координації, соціально-економічного й політичного планування і централізованого нормативного регулювання найважливіших сфер життєдіяльності автономії. На сьогодні система органів АРК визначається централізовано державною владою, а самі вони вправі лише координувати внутрішню організаційну побудову й вирішувати поточні проблеми, пов'язані з виконанням їх призначення.

Специфічні питання виникають у процесі функціонування державної виконавчої влади на рівні АРК. Так, згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» пов-

новаження міністерств, інших центральних органів поширюються на всю територію держави (ст. 1) [2; 2011. – № 38. – Ст. 385]. У ч. 2 ст. 13 цього Закону зазначено, що територіальні органи міністерства можуть утворюватися в АРК, областях, містах Києві й Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (АРК) значення і як міжрегіональні територіальні органи (у разі їх створення), повноваження яких поширюється на декілька адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, виникає питання стосовно взаємовідносин територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в АРК [10] і республіканських міністерств. З нашого погляду, за такої ситуації відбувається дублювання повноважень деяких органів і як наслідок – розпорошення відповідальності за ту чи іншу сферу. Ця проблема повною мірою не вирішується навіть за умови, що нормотворець у своїх положеннях про центральний орган влади в АРК зазначає, що останній керується актами відповідного центрального органу влади України. Крім того, паралельне функціонування декількох ідентичних за функціональним спрямуванням органів призводить до необхідності утри-

мувати чисельні штати, а значить і до зайвого витрачання матеріально-фінансових ресурсів.

До того ж вважаємо, втрачаються координаційні взаємозв'язки центральних органів влади автономії та її місцевих державних адміністрацій. На практиці, як правило, на рівні районів окремі центральні органи влади України територіальних підрозділів не утворюють, а у складі місцевих державних адміністрацій створюються профільні головні управління й управління, що опікуються питаннями певного сектора. Останні, у свою чергу, будучи структурними підрозділами органу державної влади, підпорядковуються відповідним вищестоящим органам на загальнодержавному рівні. На рівні ж самої автономії держава не має власних територіальних структур, оскільки така діяльність здійснюється центральними органами влади АРК. Вплив же вищих виконавчих органів влади автономії на діяльність місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів є дещо обмеженим і забезпечується лише за допомогою координації-взаємодії.

На наше переконання, державна влада в АРК має лише сприяти реалізації функцій автономії, бути допоміжною для

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

публічної влади АРК, не поглинаючи всіх сфер функціонування республіканських інституцій. Цю проблему можна розв'язати 2-ма шляхами. По-перше, на законодавчому рівні можна посилити подвійне підпорядкування місцевих державних адміністрацій та їх окремих структурних підрозділів, забезпечивши в такий спосіб вплив виконавчої влади автономії. Водночас необхідною умовою повинно стати забезпечення подвійного підпорядкування й самих центральних органів влади АРК відповідним центральним органам виконавчої влади України. Другий шлях полягає в забороні центральним органам виконавчої влади України створювати на рівні АРК їх територіальні підрозділи. Треба надати можливостей центральним органам виконавчої влади автономії утворювати власні, підпорядкувавши при цьому їх відповідним центральним органам виконавчої влади України.

У складній системі публічної влади автономії особливе місце посідають такі її органи влади, як Верховна Рада АРК, Рада Міністрів АРК, республіканські міністерства, інші центральні органи влади. І хоча про принцип поділу влади у ст. 3 Конституції АРК не йдеться, все ж спостерігається певне

виокремлення її представницької й виконавчої влади. Вони становлять собою найвищу ланку органів публічної влади автономії й виконують завдання загального керування й координації або функції відповідних центральних органів виконавчої влади України на території [1, с. 86]. Органи влади АРК функціонують із загально-республіканським статусом, тобто поширюють свої повноваження на всю автономію.

Система цих органів автономії має ускладнений характер і поділяється на декілька рівнів. У своїй діяльності їх умовно можливо поділити на органи представницькі, представлені Верховною Радою АРК і виконавчі, найвищим з яких є Рада міністрів АРК. Це перший рівень.

На другому рівні, що перебуває в підпорядкуванні Ради міністрів, знаходяться центральні органи виконавчої влади – республіканські міністерства, республіканські комітети та інші органи виконавчої влади. Так, на центральному рівні функціонують:

– 9 республіканських міністерств – Міністерство економічного розвитку та торгівлі; Міністерство фінансів; Міністерство регіонального розвитку та ЖКГ; Міністерство курортів і туризму; Міністерство

культури; Міністерство аграрної політики та продовольства; Міністерство соціальної політики; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту; Міністерство охорони здоров'я;

– 10 республіканських комітетів – з транспорту та зв'язку; з палива, енергетики та інноваційної політики АРК; з земельних ресурсів; з будівництва та архітектури; у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян; з охорони культурного надбання; з водогосподарського будівництва та зрошуваного землеробства; з інформації; з охорони навколишнього природного середовища; з лісового та мисливського господарства;

– 2 органи зі спеціальним статусом – Фонд майна Автономної Республіки Крим і постійне представництво Автономної Республіки Крим у столиці України м. Києві.

– 6 інших органів виконавчої влади АРК – Головне управління зовнішніх зв'язків та міжрегіонального співробітництва РМ АРК; Головне управління з матеріального резерву, оборонно-мобілізаційної роботи та цивільного захисту населення РМ АРК; Республіканська державна інспекція закупівель та якості сільськогосподарської продукції при РМ АРК; Головне управління капітального будів-

ництва при РМ АРК; Державна інспекція з нагляду за технічним станом машин та обладнання при РМ АРК; Державний архів в АРК.

Територіально АРК складається з таких адміністративно-територіальних одиниць, як райони (14), міста (11), села (957) і селища (56). Ці територіальні утворення різняться специфікою системи органів влади, які на цьому рівні умовно становлять третій, найнижчий щабель публічної влади в АРК. Зокрема, на рівні районів зосереджується як республіканська влада, тобто функціонують територіальні підрозділи республіканських органів виконавчої влади, існування яких передбачено Регламентом Ради міністрів АРК [9], так і районні державні адміністрації, які, будучи складником державної виконавчої влади на місцевому рівні, координують свою роботу з органами автономії щодо соціально-економічного розвитку відповідних регіонів.

Діяльність вищевказаних органів публічної влади й органів місцевого самоврядування взаємопов'язана. Останні теж функціонують на найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу АРК, а їх робота охоплює рівні села, селища й міста. Це муніципальна влада, яка наділена найтісні-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

шими зв'язками з населенням і взаємодіє як з органами влади автономії, так і з органами державної влади в межах цього територіального утворення. На цьому рівні, як і в інших адміністративно-територіальних одиницях традиційно створюються представницькі органи територіальних громад як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, а також система виконавчих органів – виконкомів, відділів, управлінь та інших виконавчих органів, сільські, селищні, міські голови й органи самоорганізації населення.

Вагомим складником системно-структурної організації є внутрішня побудова органів влади АРК, елементи якої допомагають реалізовувати публічну владу. Найнижчою ланкою цієї системи виступає конкретний самостійний структурний підрозділ – відділ, управління, головне управління, робоча група, постійна комісія та ін.

Наприклад, до структури Верховної Ради автономії належить керівництво (Голова ВР АРК і 2 його заступники), Президія ВР АРК, постійні комісії (для нормотворчої діяльності вони можуть створювати робочі групи), комісії зі статусом постійних, тимчасові контрольні комісії (для нормотворчої діяльності вони теж можуть

створювати робочі групи), депутатські фракції, групи, апарат.

Апарат складається з Управління служби Голови ВР АРК та його заступників, Секретаріату ВР АРК й Управління справами ВР АРК. До складу Секретаріату входять управління: (а) юридичне, в межах якого функціонує відділ судового представництва і взаємодії з правоохоронними й контролюючими органами, (б) інформаційно-аналітичне, (в) із забезпечення діяльності ВР АРК та її органів, (г) по роботі зі зверненнями громадян і службовою кореспонденцією, (д) державної служби нагород.

Управління справами ВР АРК складається з відділів: фінансування, обліку та звітності, редакційно-видавницького, правової й кадрової роботи, державних закупівель і договірної роботи, інформаційних систем, господарського управління.

На рівні районів автономії публічна влада представлена органами державної влади – місцевими державними адміністраціями. Рада Міністрів АРК у межах своїх повноважень спрямовує й контролює діяльність районних державних адміністрацій, голови яких зобов'язані регулярно інформувати її про свою роботу, щоріч-

но й на її вимогу звітувати перед нею. Рада Міністрів має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції, законам та іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам ВР АРК, рішенням РМ АРК, які не суперечать законодавству України.

Окремим елементом публічної влади в автономії виступає місцеве самоврядування, яке має свої особливості організації, оскільки функціонує лише на рівні районів, міст, сіл і селищ. Це зумовлює потребу в постійній взаємодії з органами виконавчої влади на районному й загальнодержавному рівнях. Система місцевого самоврядування побудована відповідно до закону «Про місцеве самоврядування в Україні». У той же час, з нашого погляду, сформована система територіальної організації влади не дозволяє повною мірою ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку територій АРК, забезпечувати якісний рівень надання послуг населенню.

Особливо важливе значення має вирішення проблеми взаємодії між різними органами публічної влади в межах авто-

номії. У Криму порядок взаємодії органів влади автономії й органів місцевого самоврядування визначається угодами Верховної Ради АРК з кожною місцевою радою на період повноважень останньої [8, с. 22]. Як бачимо, певного поширення набувають правові способи координування діяльності між різними підсистемами публічної влади. За допомогою зазначених угод вирішуються питання соціально-економічного планування розвитку відповідних територій, перерозподілу коштів тощо. Певною мірою задіяні також інституційні способи координації, зокрема, утворено асоціацію органів місцевого самоврядування АРК, яку очолює Голова Верховної Ради автономії. У такий спосіб відбулося поєднання дій 2-х підсистем публічної влади. Крім того, проводяться спільні наради на рівні функціонування органів виконавчої влади, засідання РМ АРК, на які запрошуються керівники місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

З нашої точки зору, вдосконалення системно-структурної організації публічної влади в АРК передбачає комплекс відповідних дій, а саме: (1) раціоналізацію системи управління, приведення кількості управлінських ланцюгів до рівня, не-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

обхідного й достатнього для надання послуг населенню; (2) забезпечення функціональної самостійності органів влади АРК, тобто розширення автономних функцій і повноважень цих суб'єктів; (3) запровадження механізмів якісної взаємодії між органами влади автономії й органами державної влади та

органами місцевого самоврядування, якими, з нашого погляду, можуть виступати делегування повноважень і втілення в життя низки форм взаємодії, спільних заходів, у тому числі й інституційного характеру, та ін.; (4) удосконалення внутрішньо організаційної побудови органів влади АРК.

**Список літератури:** 1. Административное право Украины: учебник [для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец. – 2-е изд., перераб. и доп.] / под ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 576 с. 2. *Бабін Б. В.* Правове програмне забезпечення розвитку Автономної Республіки Крим: моногр. / Б. В. Бабін, В. О. Кроленко, О. Ю. Іваницький. – О. : Фенікс, 2011. – 186 с. 3. *Багров Н. В.* Политико-правовые аспекты становления АР Крым / Н. В. Багров // Культура Причерноморья. – 1998. – № 4. – С. 246-247. 4. *Велігодський В. М.* Інститут представництва Президента України в Криму: історія становлення / В. М. Велігодський // Аналіт.-інформ. журн. «Схід». – 2003. – № 6. 5. Відомості Верховної Ради України. 6. *Дрожжина С. В.* Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації влади на рівень демократії в державі / С. В. Дрожжина // Українознавство. – 2006. – № 4(21). 7. *Копиленко О. Л.* Автономна республіка Крим: проблеми правового статусу: моногр. / О. Л. Копиленко. – К. : Таксон, 2002. – 342 с. 8. *Магновський І. Й.* Особливості конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим / І. Й. Магновський // Юридична Україна. – 2009. – № 5. – С. 21-25. 9. О внесении изменений в постановление Совета министров Автономной Республики Крым от 23.09.1998 г., № 295 : Пост. СМ АРК от 13.04.2010 г., № 144 // Сб. норм.-прав. актов АРК. – 2010. – № 4. – Ст. 331. 10. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : пост. КМУ від 25.05.2011 р., № 563 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677. 11. *Смирнова Є. В.* Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в Україні (1991–2000 рр.): історіографія проблеми / Є. В. Смирнова // Учен. зап. Таврич. нац. ун-та. – 2005. – № 1. – Т. 18 (57). – С. 22-94. 12. *Чиркин В. Е.* Публично-правовое образование: моногр. / В. Е. Чиркин. – М. : Норма ИНФРА-М, 2012. – 336 с.

### ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМНО-СТРУКТУРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Лялюк А. Ю.

Проведен анализ сущности власти в АРК, ее основных структурных составляющих; рассмотрены элементы структуры органов власти автономии, взаимодействие между ними, а также с иными подсистемами власти, функционирующими на территории АРК, – государственной и муниципальной. Предложены основные направления по усовершенствованию системно-структурной организации органов публичной власти в АРК.

*Ключевые слова:* публичная власть АРК, система публичной власти, системно-структурная организация, взаимодействие в системе органов власти.

# ***Проблеми екологічного права й державного будівництва***

---

## **SYSTEMIC ISSUES-STRUCTURAL ORGANIZATION OF THE AUTONOMOUS REPUBLIC OF CRIMEA**

**Lyalyuk A. U.**

The analysis of the nature of power in the Crimea, its main structural components are considered elements of the structure of government autonomy, interaction between them, as well as other sub-systems of power that operate in the ARC – the state and municipal. The main directions for improving systemic and structural organization of public power in ARC.

*Key words:* public authority of the ARC, a system of public administration, system-structural organization and interaction in the system of government.

*Надійшла до редакції: 25.06.2012 р.*