

**А. Б. АДЕЛЬСЕЙТОВА. СЕСІЯ ЯК ОСНОВНА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА  
ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ  
КРИМ**

*На основі аналізу законодавства України розглядається основна організаційно-правова форма діяльності Верховної Ради АРК – сесія та її функціональне призначення.*

**Ключові слова:** сесія, організаційно-правова форма, Верховна Рада АРК.

*На основе анализа законодательства Украины рассматривается основная организационно-правовая форма деятельности Верховной Рады АРК – сессия и ее функциональное назначение.*

**Ключевые слова:** сессия, организационно-правовая форма, Верховная Рада АРК.

*The article based on analysis of legislation of Ukraine is considered the main organizational and legal form of the Supreme Council of the ARC – session and session's functions.*

**Key words:** session, organizational and legal form, the Supreme Council of the ARC.

Важливим напрямом дослідження діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим (АРК) є аналіз основної форми діяльності Верховної Ради – сесії. В Україні питання форм діяльності представницьких органів у тому чи іншому аспекті досліджувалися в працях В.І. Борденюка, А.М. Колодія, О.Л. Копиленка, М.І. Корнієнка, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького та ін.

Однак, питання досліджування сесії як основної організаційно-правової форми діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим потребують більш детального аналізу. Метою цієї статті є висвітлення поняття «сесії», як основної організаційно-правової форми діяльності Верховної Ради АРК, шляхом аналізу законодавства України та практичної діяльності Верховної Ради Криму.

Серед форм діяльності будь-якого представницького органу провідне місце належить сесії (від лат. sessio – сидіння, засідання), яка в літературі визначається як організаційно-правова форма періодичної роботи представницького органу<sup>1</sup>. Такий характер роботи представницького органу автономії відображений у частині першій статті 25 Конституції АРК, згідно з якою діяльність Верховної Ради АРК здійснюється сесійно і складається з пленарних засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та засідань її органів. В процесі проведення таких засідань виявляються основні ознаки Верховної Ради АРК як представницького органу автономії. Крім того, однією з характеристик зазначеної форми діяльності є те, що вона відбувається протягом одного або декількох (залежно від виду сесії) послідовних засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, об'єднаних спільним для них порядком денним, на що незмінно наголошувалося в літературі.

Основне функціональне призначення сесій Верховної Ради АРК полягає в тому, що саме на сесії вирішуються основні питання, віднесені до її повноважень. Зокрема, до основних функцій сесії можна віднести: формування уряду автономії – Ради Міністрів АРК; вирішення питань організації роботи самої Верховної Ради (обрання голови Верховної Ради АРК та його заступників створення постійних та тимчасових комісій), прийняття рішень з найважливіших питань

---

© АДЕЛЬСЕЙТОВА Айсель Бекмамбетівна – кандидат юридичних наук, доцент Кримського економічного інституту Київського національного економічного університету ім. В. Гетьмана

соціально-економічного і культурного розвитку автономії; здійснення відповідного контролю. Інтегруючи основні положення Конституції АРК, які визначають правовий статус Верховної Ради АРК, сесію можна визначити як загальні збори депутатів Верховної Ради АРК, що періодично скликаються у встановленому законодавством порядку для представництва інтересів населення Автономної Республіки Крим та розгляду і вирішення найважливіших питань соціально-економічного та культурного розвитку Автономної Республіки Крим, віднесених до відання представницького органу автономії Конституцією України, Конституцією АРК та іншими законами України.

Порядок організації та проведення сесій Верховної ради АРК визначається Конституцією Автономної Республіки Крим<sup>2</sup>, Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим»<sup>3</sup>, а також нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що встановлюють права та обов'язки депутатів, як членів представницького органу автономії, а також її органів (Президії, постійних і тимчасових комісій тощо).

Відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим сесії Верховної Ради АРК за часом проведення поділяються на першу, чергові та позачергові. Відповідно до цієї класифікації здійснюється розподіл питань, що належать до розгляду представницького органу автономії. При цьому серед цих видів сесій ключова роль належить першій сесії, на якій за змістом статті 26 Конституції АРК вирішуються ключові питання формування уряду автономії – Ради міністрів АРК та інші організаційні питання діяльності самої Верховної Ради АРК. В частині, що стосується організації роботи Верховної Ради АРК на її першій сесії вирішуються насамперед: питання обрання Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, його першого заступника і заступника; утворення Президії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постійних і тимчасових комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обрання голів постійних і тимчасових комісій; утворення Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим та призначення на посаду голови Рахункової палати Верховної Ради АРК; утворення апарату Верховної Ради АРК, затвердження його структури, чисельності і кошторису витрат на його утримання; визначення порядку організації та діяльності апарату; призначення на посади керівника Секретаріату і керуючого справами Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Саме тому першу сесію можна визначити як організаційну, тобто установчу, хоча такі питання можуть вирішуватися упродовж всієї каденції Верховної Ради АРК.

З огляду на це законодавством України встановлений строк, протягом якого Верховна Рада АРК зобов'язана зібратися на першу сесію. Раніше цей строк був встановлений у частині першої статті 5 Регламенту, в якому було визначено, що перша сесія *Верховної Ради Автономної Республіки Крим скликається її Президією попереднього скликання не пізніше ніж на тридцятий день після обрання не менш 2/3 від загального складу. Однак у зв'язку з прийняттям Конституції АРК згадане положення було виключене з Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим*. Тепер відповідно до частини другої статті 25 Конституції АРК Верховна Рада Автономної Республіки Крим збирається на *першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після обрання не менше двох третин від встановленої кількості депутатів*.

Характеризуючи діяльність Верховної Ради АРК, на нашу думку, у першу чергу необхідно описати загальні характеристики, що притаманні сесії як

організаційно-правовій формі діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Зокрема, відповідальність за підготовку сесій представницького органу автономії покладесться на Президію Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що скликає представницький орган автономії на сесії, готує проект порядку денного, забезпечує підготовку до сесій питань порядку денного, організовує участь депутатів, громадськості в підготовчій роботі, керує організаційно-технічним забезпеченням сесій.

Що ж стосується чергових сесій Верховної Ради, то за змістом частини першої статті 31 Конституції Автономної Республіки Крим вони скликаються Президією Верховної Ради АРК, яка організує їх підготовку та формує проект порядку денного і вносить його на затвердження сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим. При цьому питання періодичності проведення чергових сесій залишилося поза межами законодавчого регулювання. Це питання чомусь вирішується на підзаконному рівні – в Регламенті Верховної Ради АРК. Зокрема, в ньому визначено, що чергові сесії Верховної Ради АРК проводяться: весняна – із лютого по червень; осіння – з вересня по грудень. З огляду на важливість сесії як основної організаційно-правової форми діяльності Верховної Ради АРК періодичність її скликання має бути визначена в Конституції АРК, а не в Регламенті Верховної Ради. Прикладом розв'язання цієї проблеми може бути відповідне положення статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», за змістом якого чергові сесії відповідних місцевих рад мають скликатися в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

Як зазначалося вище, Верховна Рада Автономної Республіки Крим може збиратися і на позачергову сесію, яка, на відміну від чергових, скликається не Президією Верховної Ради АРК, а Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

При цьому Конституція не містить відповіді на питання, хто саме має право ініціювати скликання позачергової сесії Верховної Ради АРК і в який саме термін вона повинна бути скликана. Ці питання неоднозначно вирішені у відповідному Регламенті.

Проте, на нашу думку, такі питання мають вирішуватися на законодавчому рівні, як це, приміром, передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Не вирішено в Конституції АРК і питання про порядок скликання сесій у разі відмови Президії або Голови Верховної Ради АРК скликати чергову або позачергову сесію. У зв'язку з цим, доцільно передбачити в Конституції АРК або Законі України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» положення, за яким сесія Верховної Ради АРК має бути скликана за ініціативою однієї третини депутатів від їх загальної кількості, а також за вимогою трьох постійних комісій, а також Ради міністрів АРК.

Наступним етапом є підготовчі роботи до сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Загальні напрями даної роботи включають: а) вибір питань, що виносяться на сесію, їх підготовка і складання відповідних документів; б) залучення депутатів та населення автономії до підготовки питань, вивчення громадської думки; в) проведення організаційно-технічних заходів: повідомлення депутатів і населення, матеріально-фінансове забезпечення сесій тощо.

У Регламенті Верховної Ради Автономної Республіки Крим закріплені питання, що виносяться на розгляд під час організаційного пленарного засідання. Цей перелік та його послідовність є обов'язковими, оскільки лише при розв'язанні

всіх питань (що у ньому зазначені) згідно черговості, можлива в подальшому ефективна робота представницького органу автономії.

Результатом вивчення питань у процесі підготовчої роботи можуть бути доповіді, співдоповіді, довідково-аналітичні і інформаційні матеріали, проекти відповідних актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. У доповідях і співдоповідях узагальнюються зібрані в результаті підготовчої роботи матеріали та інформація про стан справ. Зазначена інформація повинна скерувати весь хід обговорення питання під час його розгляду, обґрунтувати заходи, запропоновані в проекті рішення тощо.

Важливе значення для успішного проведення сесії мають організаційно-технічні заходи: сповіщення депутатів про час скликання і місце проведення сесії; про питання, що вносяться на її розгляд; забезпечення депутатів необхідними матеріалами з цих питань та ін. Складовою цих заходів є обов'язок Верховної Ради Автономної Республіки Крим надавати депутатам підготовчі матеріали, до яких належать проекти нормативно-правових актів та інших актів, доповіді, співдоповіді або їх тези, різні інформаційно-довідкові матеріали (наприклад, біографічні відомості про кандидатів на посади в органи управління, що підлягають затвердженню Верховною Радою Автономної Республіки Крим).

У підготовці сесій беруть участь крім Президії Верховної Ради Автономної Республіки Крим постійні комісії і депутати представницького органу автономії, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інші республіканські органи АРК, органи місцевого самоврядування, громадські організації.

Зокрема, торкаючись питання підготовчої роботи депутата представницького органу автономії до сесії, треба зазначити, що згадана робота буває двох видів: а) участь у підготовці до сесії як члена Президії Верховної Ради *Автономної Республіки Крим*, постійної або тимчасової комісії представницького органу автономії; вивчення, перевірка роботи державних органів, підприємств, установ, організацій за дорученням Президії Верховної Ради *Автономної Республіки Крим* і надання своїх висновків, пропозицій; б) особиста підготовка до сесії; знайомство з питаннями, що вносяться Президією на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим та матеріалами, що представляються. Депутат також зустрічається з виборцями, трудовими колективами, представниками громадських організацій, керівниками місцевих рад, розташованих на території його виборчого округу, дізнається їх думки. Це дає можливість вивчити ставлення населення до питань, що виносяться на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим, взяти активну участь в їх обговоренні, внести обґрунтовані пропозиції до проекту акту Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Наступною стадією є безпосереднє проведення сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Відповідно до Конституції АРК та частини першої статті 12 Регламенту представницького органу автономії сесія Верховної Ради Автономної Республіки Крим складається з пленарних засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим і засідань її органів. Пленарні засідання Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводяться в середу, четвер, п'ятницю кожного третього тижня (пленарного тижня) місяця. Чергові засідання Президії Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводяться у вівторок кожного першого тижня місяця. Позачергові засідання Президії скликаються Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим або за його дорученням його заступниками в міру необхідності.

Законодавством встановлений певний порядок проведення сесій, який покликаний гарантувати активність і вільне вираження думок і волі депутатів, з урахуванням інтересів виборців, громадської думки, повноту і всебічність обговорення питань, внесених на розгляд Верховної Ради Автономної Республіки Крим, прийняття оптимальних рішень. *Важливою умовою відкриття і проведення пленарного засідання є наявність кворуму для його проведення, а саме присутність більше половини депутатів від загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим.*

Верховна Рада Автономної Республіки Крим затверджує порядок денний сесії, проект якої зачитується головуючим. Існує певна процедура розгляду Верховною Радою Автономної Республіки Крим питань порядку денного, що включає в себе такі складові: заслуховування доповідей і співдоповідей, а у випадках коли доповідь не передбачена – виступів депутатів, що брали участь в підготовці питання; обговорення проекту рішення; прийняття рішення.

Як правило, розгляд питання на сесії починається з доповіді, повідомлення або інформації. У доповіді, співповіді, повідомленні або інформації обґрунтовується необхідність розв'язання представницьким органом автономії поставленого питання, дається аналіз даної проблеми, висловлюються основні положення проекту рішення або дається всебічна характеристика і оцінка діяльності органу, посадової особи, що звітується перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

На нашу думку, співповіді, з якими виступають головним чином постійні комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, забезпечують глибший аналіз стану справ, запропонованих заходів. Мета співповіді полягає в тому, щоб доповнити доповідь, передусім, критичними оцінками, усунути можливу односторонність, відомчість у підході до питання, розкрити недоліки, які не знайшли відображення в доповіді, поставити на обговорення Верховної Ради Автономної Республіки Крим конкретні пропозиції, що вироблені комісією. Підготовка таких співдоповідей – важлива форма депутатського контролю за ситуацією у відповідних сферах суспільного життя і разом з тим засіб активної і безпосередньої участі депутатів у виробленні рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Робота комісій в період сесії представницького органу автономії дає змогу у кілька разів збільшувати число депутатських виступів з питання, що обговорюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, точніше враховувати думки депутатів, знаходити в необхідних випадках альтернативні рішення.

Відповідальною стадією вирішення питань на сесії є дебати. Активність депутатів, гострота і конкретність критики, обґрунтованість пропозицій, що висувуються – все це забезпечує ефективність діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якість прийнятих рішень. Для виступів у дебатах відводиться не більше 1 години. Крім того, для більш повного виявлення думки депутатів щодо обговорюваного питання Верховна Рада Автономної Республіки Крим може оголосити перерву в роботі сесії для продовження обговорення питання на засіданнях постійних комісій або спеціально створеної комісії. Висновки і пропозиції комісій доповідаються їх головами або уповноваженими на те особами Верховної Ради Автономної Республіки Крим на продовженому засіданні.

Після доповідей, співдоповідей та в ході дебатів депутати в усній або письмовій формі ставлять різні запитання, що адресуються головуючому, доповідачам, співдоповідачам, керівникам підконтрольних Верховній Раді Автономної

Республіки Крим органів. Особи, яким поставлені запитання, зобов'язані дати депутатам публічну відповідь на сесії. У порядку роботи сесії може бути відведено спеціальний час для депутатських запитань і відповідей на них, наприклад, після того, як порядок денний сесії буде вичерпаний. Зазначена практика служить однією з форм забезпечення депутатів необхідною інформацією, способом підвищення їх компетентності.

*Слід відзначити, що нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймаються відкритим, у тому числі поіменним, а також таємним голосуванням з використанням електронної системи голосування або з використанням бюлетенів. По закінченні підрахунку голосів голова повідомляє результати голосування: число голосів, поданих «за», прийнято рішення чи не прийнято.*

*Таким чином, на основі проведеного аналізу слід відзначити, що сесія є головною організаційно-правовою формою діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Провідний характер зазначеної форми відображається в тому, що саме на сесії вирішуються основні питання, віднесені Конституцією, законами України, а також Конституцією АРК до повноважень Верховної Ради АРК. Саме тому ця форма потребує найбільшої регламентації на законодавчому рівні.*

*Сесія складається з відповідних стадій, проведення яких регламентовано як нормативно-правовими актами загальнодержавного значення, так і безпосередньо актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Процес проведення сесії, формування їх порядку денного, прийняття відповідних рішень на її засіданнях, а також забезпечення реалізації прав депутатів у процесі їх діяльності щодо представництва інтересів виборців відповідного округу надасть необхідну інформацію щодо демократичності в роботі даного органу та врахування в згаданому процесі прав і інтересів населення адміністративно-територіальної одиниці. З огляду на важливість сесії як основної організаційно-правової форми діяльності Верховної Ради ми вважаємо, що ряд питань, що стосуються порядку та періодичності скликання сесій Верховної Ради мають бути врегульовані в Конституції АРК, а не в Регламенті Верховної Ради автономії.*

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. – С. 477. 2. Конституція Автономної Республіки Крим // Голос України. – 1999. – 12 січня. 3. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10 лютого 1998 року № 90/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.