

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ І ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Носенко О. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Університету новітніх технологій

Стаття присвячена розкриттю змісту конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим і перспективам його модернізації на сучасному етапі державотворення. Аналізуються функції та повноваження Автономної Республіки Крим і її органів – Верховної Ради АР Крим і Ради міністрів АР Крим. Досліджуються питання юридичної природи правових актів Автономної Республіки Крим, зокрема, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, і шляхи удосконалення нормотворчої діяльності автономії.

Ключові слова: конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Статья посвящена раскрытию содержания конституционно-правового статуса Автономной Республики Крым в его институциональном измерении. Анализируются функции и полномочия Автономной Республики Крым и ее органов – Верховной Рады АР Крым и Совета Министров АР Крым. Исследуются вопросы юридической природы правовых актов Автономной Республики Крым, в частности актов Совета министров Автономной Республики Крым, и пути совершенствования нормотворческой деятельности автономии.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус Автономной Республики Крым, Верховная Рада АР Крым, Совет министров АР Крым.

The article is devoted to revealing of the scope of the constitutional and legal status of the Autonomous Republic of Crimea in its institutional dimension. The functions and powers of the Autonomous Republic of Crimea and its bodies – the Verkhovna Rada of the ARC and of the Council of Ministers of the ARC are analyzed. Issues regarding the legal nature of the legal acts of the Autonomous Republic of Crimea and ways of improvement of the rule-making activity of the Autonomy are raised.

Keywords: constitutional and legal status of the Autonomous Republic of Crimea, the Verkhovna Rada of the ARC, the Council of Ministers of the ARC.

Сьогодні ставить перед вітчизняною конституційно-правовою наукою складані завдання та виклики, вирішення яких вимагають консолідації зусиль політичних і державних діячів із науковою та експертною громадою, інститутами громадянського суспільства. У цьому сенсі вітчизняна юридична наука має відповідні обов'язки перед конституційною правотворчою та правозастосовною практикою, зміст яких полягає, у першу чергу, в виявленні актуальних проблем державного будівництва та правотворення та та обґрунтуванні шляхів їх ефективного розв'язання.

У цьому сенсі перспективним вбачається застосування інституційних підходів пізнання сутності та змісту конституційних статусів, режимів, явищ і процесів в Україні. Такий підхід дозволяє не лише здійснити юридичну характеристику предмету конституційного дослідження, співвіднівши її з положеннями чинного законодавства, а й виявити глибинний зміст досліджуваного явища, проаналізувати його інституційну основу та розглянути перспективи її втілення в Конституції та законах України. Цей підхід, на наше переконання, набуває неабиякого значення й у зв'язку з проголошенням вищим керівництвом держави в 2011 році курсу на модернізацію Основного

Закону. Адже уже нині зрозуміло, що деякі «застарілі хвороби» вітчизняного державного будівництва та місцевого самоврядування годі вирішити без внесення змін до Конституції України.

У цьому контексті, одним із найбільш актуальних і, водночас, малодосліджених інститутів конституційного права є інститут, норми якого визначають конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим, зокрема, поняття, завдання та принципи, функції та повноваження Автономної Республіки Крим, правовий статус її органів та їх компетенцію, а також порядок їх взаємодії з органами державної влади і органами місцевого самоврядування тощо. Потреба у відповідних дослідженнях зумовлена й подальшим удосконаленням законодавства про Автономну Республіку Крим в Конституції та законах України та необхідністю розвитку його положень у відповідній правотворчій і правозастосовній практиці.

Розглянемо основні інституційні елементи конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим і подальші перспективи їх розвитку та вдосконалення. Як відомо, остаточне на сьогодні закріплення конституційного статусу Автономної Республіки Крим відбулося після прийняття 28 червня

1996 р. Конституції України, яка визначила, що Автономна Республіка Крим входить до системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 133) і залишається невід'ємною часткою України (ст. 134) з наданням їй особливих повноважень порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями [4, с. 490-491].

Як відомо, 21 жовтня 1998 р. Верховна Рада Автономної Республіки Крим прийняла Конституцію Автономної Республіки Крим, а 23 грудня 1998 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим" [5], який надав чинності Конституції Автономної Республіки Крим як законодавчого акта. Цей Закон, по-суті, завершив оформлення конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим [2]. Утім, говорити про вичерпність унормування в чинному законодавстві інституту конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим було б неточним. До сьогодні цей інститут продовжує отримувати свій розвиток у нових актах чинного законодавства України – законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України тощо. На перспективу ж, маємо надію що конституційно-правовий статус автономії стане предметом серйозного розгляду Конституційної Асамблеї.

Сутність конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим визначається походження публічної влади в автономії. Але, щодо цього питання в теорії та практиці конституційного права тривають дискусії. Так, В.Л. Федоренко здійснив постановку питання про визнання за громадською спільнотою Автономної Республіки Крим права на безпосереднє або представницьке – через Верховну Раду Автономної Республіки Крим, - здійснення публічної влади у автономії; права на володіння та управління майном Автономної Республіки Крим [4, с. 58, 492; 8 і ін.]. Водночас, зазначений суб'єкт конституційних прав відносин до сьогодні залишається малодослідженим у правовій науці та унормованим у чинному законодавстві.

Зміст інституту конституційно-правового статусу Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначається, в першу чергу, її повноваженнями. До повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, згідно зі ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки» і п. 2 ст. 26 Конституції Автономної Республіки Крим, відносяться: 1) прийняття Конституції Автономної Республіки Крим і подання її на затвердження Верховної Ради України, внесення в установленому порядку змін до неї, а також прийняття нормативно-правових актів; 2) призначення виборів депутатів Автономної Республіки Крим та затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; 3) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; 4) визначення порядку управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; 5) визначення порядку

управління майном, що знаходиться на балансі Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 6) визначення переліку майна Автономної Республіки Крим, що не підлягає приватизації; 7) затвердження бюджету Автономної Республіки Крим та внесення змін до нього; 8) встановлення податків і пільг на податки відповідно до законів України; 9) прийняття рішення щодо випуску місцевих позик тощо (загалом – 39 позицій) і ін.

Згідно із ч. 2 ст. 27 Конституції Автономної Республіки Крим, Верховна Рада Автономної Республіки Крим щодо питань, які мають нормативно-правовий характер, приймає постанови, а щодо питань, які мають організаційно-розпорядчий характер – рішення. Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своєї компетенції видає постанови, рішення й розпорядження (ч. 8 ст. 38 Конституції Автономної Республіки Крим), а щодо питань нормативно-правового характеру – постанови [3].

Представницький орган, «квазіпарламент» Автономної Республіки Крим у межах своєї компетенції, приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим. Важливою умовою легітимності цих нормативно-правових актів є їх відповідність Конституції та законам України.

Стаття 27 Конституції Автономної Республіки Крим встановлює особливий правовий порядок прийняття Конституції Автономної Республіки Крим: Верховна Рада Автономної Республіки Крим більшістю голосів депутатів від їх загального складу приймає відповідну Конституцію, зміни і доповнення до неї, які набирають чинності після затвердження їх Верховною Радою України і опублікування.

Колегіальним органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, який самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження, віднесені Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України до відання Автономної Республіки Крим, є уряд автономії - Рада міністрів Автономної Республіки Крим. На сьогодні, окрім Конституції України та Конституції Автономної Республіки Крим, інститут Ради міністрів України отримав своє втілення в спеціальному законі – Законі України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 року [7].

Основними завданнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим є забезпечення виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим; забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і законних інтересів громадян; забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного

розвитку; підготовка та виконання бюджету Автономної Республіки Крим; звітування про виконання бюджету Автономної Республіки Крим та відповідних програм; забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування; спрямування та координація роботи республіканських органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю, а також реалізація інших виконавчих функцій та повноважень з питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим, а також державних виконавчих функцій, делегованих законами України відповідно до Конституції України.

Конституція Автономної Республіки Крим у ст. 38 визначає, що реалізуючи свої виконавчі функції та повноваження, Рада міністрів Автономної Республіки Крим вирішує питання щодо розвитку економіки; планування економічного та соціального розвитку; фінансової, кредитної та цінової політики; промисловості; паливно-енергетичного комплексу; сільського господарства; землеустрою; лісового господарства; водогосподарського будівництва та зрошувального землеробства; організації та розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; управління санаторно-курортними і туристичними комплексами Автономії; зовнішньоекономічної діяльності; житлово-комунального господарства і благоустрою; торговельного та побутового обслуговування населення тощо [5].

Для вирішення перелічених питань Рада міністрів Автономної Республіки Крим наділяється відповідною компетенцією. Так, у Законі України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 року компетенція та повноваження уряду Автономної Республіки Крим визначені в статтях 14-35 і складають, за сутністю та змістом, серцевину цього Закону та однойменного інституту конституційного права [7]. Ідеться про виконавчі функції та повноваження з таких питань, віднесених до самостійного відання Автономної Республіки Крим, а саме щодо розвитку економіки; планування економічного і соціального розвитку; фінансової, кредитної та цінової політики; промисловості; паливно-енергетичного комплексу; сільського господарства; землеустрою; лісового господарства; водогосподарського будівництва і зрошувального землеробства; організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; управління санаторно-курортними і туристичними комплексами Автономної Республіки Крим; зовнішньоекономічної діяльності та зовнішніх зв'язків; транспорту, зв'язку і дорожнього будівництва; житлово-комунального господарства і благоустрою, архітектури і містобудування; торговельного і побутового обслуговування населення; організації та розвитку освіти, науки, культури, мистецтва, охорони пам'яток історії та культури тощо.

Окрім того, Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює управління майном, яке знаходиться на її балансі [8, с. 10-13], засновує свій друкований орган і здійснює інші повноваження, перед-

бачені Конституцією Автономної Республіки Крим, законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах її компетенції.

Свого часу над актуальним було питання про те, чи має Рада міністрів АРК повноваження на прийняття саме нормативно-правових актів, інше кажучи, чи є Рада міністрів АРК нормотворчим органом? Зокрема, правознавці наголошували увагу на тому, що ч. 2 ст. 135 Конституції України містить таке формулювання: “нормативно-правові акти Верховної Ради АРК і рішення Ради міністрів АРК”. Застосований вислів не дає можливість отримати остаточної відповіді на поставлене запитання. Досить суперечлива картина і в Конституції Автономії: низка приписів повторює словосполучення Основного Закону (п. 3 ст. 1, п. 2 ст. 2), поміж тим зустрічається й інша формула: “нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів АР Крим” (п. 4, 6 ст. 4, ч. 1, 2 ст. 28) [9, с. 73].

Очевидно, що зміст функцій і повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим дозволяє стверджувати, що їх реалізація поза межами нормотворчої діяльності уряду Автономної Республіки Крим є неможливою. Разом із тим, проблематика нормотворчої діяльності Автономної Республіки Крим та її органів, у першу чергу, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, зберігає свою актуальність у вітчизняній науці конституційного права. Навіть така фундаментальна монографія як «Джерела конституційного права України» (2010) здебільшого лише окреслила проблематику юридичної природи правових актів Автономної Республіки Крим і її органів [1, с. 353-378], але не містила вичерпних шляхів її розв'язання. Це пояснюється насамперед існуючим на 2010 рік станом законодавства щодо конституційно-правового статусу АР Крим.

Нині ж, статті 44 і 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 року однозначно та конструктивно, як на наш погляд, унормовують це питання. Зокрема, стаття 44 Закону визначає, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює свої повноваження шляхом прийняття актів на її засіданнях більшістю голосів від посадового складу Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

При цьому, згідно зі ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим нормативного характеру видаються у формі постанов Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а з організаційно-правових питань – у формі розпоряджень уряду АР Крим. Постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, крім постанов, що містять інформацію з обмеженим доступом, набирають чинності з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самими постановами, але не раніше дня їх оприлюднення, а розпорядження - із дня їх прийняття, якщо

такими розпорядженнями не встановлено пізніший строк набрання ними чинності. Ці правові акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, і нормативні, і розпорядчі, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими для виконання на території Автономної Республіки Крим усіма підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими особами [7].

Водночас, чинним законодавством встановлені й механізми позасудового (арбітражного) та судового контролю за відповідністю правових актів Автономної Республіки Крим. Так ст. 52 закону про Раду міністрів Автономної Республіки Крим передбачає, що акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим можуть бути скасовані Президентом України. До того ж, акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань здійснення державних функцій та повноважень, у разі якщо вони суперечать Конституції та законам України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституції АР Крим і нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, можуть бути зупинені Верховною Радою Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Президента України про їх скасування. Акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до самостійного видання Автономної Республіки Крим, у разі якщо вони суперечать Конституції та законам України, Конституції Автономної Республіки Крим, нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки також Крим, можуть бути скасовані Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Нормотворчі повноваження Автономної Республіки Крим у особі її уповноважених органів не заперечують здійснення цими органами нормопроектного забезпечення діяльності Президента України. Так, ст. 5 Указу Президента України від 15 листопада 2006 року № 970 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» уповноважує вносити правові акти Президента України Раду міністрів Автономної Республіки Крим [6].

Разом із тим, із часу прийняття Указу Президента України від 15 листопада 2006 року № 970 «Про

Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», Рада міністрів Автономної Республіки Крим не змогла повною мірою застосувати свій нормопроектний потенціал щодо розробки проектів актів Президента України для захисту власних законних інтересів і утвердження правового режиму найбільшого сприяння реалізації своїх функцій і повноважень, установлених у чинному законодавстві України. Це було зумовлено багатьма причинами: дуалізмом виконавчої влади і послабленням повноважень глави держави у парламентсько-президентській республіці в 2006-2010 рр. і залежністю з Ради міністрів Автономної Республіки Крим у питаннях своєї організації та діяльності одночасно від Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Президента України і Кабінету Міністрів України тощо.

Очевидно, що нині, після прийняття Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» і низки інших нормативно-правових актів, Автономна Республіка Крим має більш активно використовувати не лише власний нормотворчий, а й нормопроектний потенціал, апелюючи до суб'єктів законодавчої ініціативи, насамперед, до Президента України, щодо внесення вкрай необхідних для розвитку автономії законопроектів, покликаних забезпечити успішний соціально-економічний і гуманітарний розвиток Автономної Республіки Крим в умовах викликів сьогодення.

Маємо надію, що ці та інші питання конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим будуть вирішені в процесі діяльності Конституційної Асамблеї. Очікувано, що діяльність Конституційної Академії сприятиме консолідації політичних і громадських діячів, представників інститутів громадянського суспільства, науковців, вітчизняних і зарубіжних експертів, усіх не байдужих до подальшої долі Конституції України, а результатом її діяльності стане осучаснена в легітимному порядку Конституція України, наближена до реальних потреб людини, громадянського суспільства та держави, у тому числі йдеться й про конституційні положення, котрі визначають конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Джерела конституційного права України : монографія / відп. ред. акад. Ю. С. Шемшученко і О. І. Ющик. – К. : Наукова думка, 2010. – 710 с.
2. Копиленко О.Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації. – К.: Таксон, 2001. – 362 с.
3. О порядке опубликования и вступление в силу нормативно-правовых актов Верховной Рады АРК и Совета министров АРК: Положение, утв. Постановлением Верховной Рады АРК от 21.04.1994 // Сборник нормативно-правовых актов АРК. – 1999. - № 4. – Ст. 335.
4. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. / за заг. ред. В. Л. Федоренка. – К. : КНТ ; ТОВ «Видавництво Ліра-К», 2011. – 532 с.
5. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 5. – Ст. 43.
6. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 року № 970 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 47. – Ст. 3123.
7. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16 червня 2011 р. // Відомості Верховної Ради

- України. – 2012. - № 2-3. – Ст. 3.
8. Федоренко В. Л. Правовий режим власності Автономної Республіки Крим у контексті новелізації національної правової системи // Правова реформа в Україні : матеріали II міжвуз. наук.-теорет. конф., 21 жовтня 2010 р., м. Київ. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2010. – С. 10-13.
 9. Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим / Ганна Олександрівна Швачка / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – 191 с.