

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ: порівняльно-правовий аспект

Ігор Магновський,

канд. юрид. наук, доцент,

*докторант кафедри конституційного та міжнародного права
Київського національного університету внутрішніх справ*

Сьогодні в Україні норми чинного законодавства чітко не відносять представницький та виконавчий органи влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК) ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування. Аналіз цієї проблеми здійснював О. Неделько шляхом змістового дослідження основних елементів правового статусу органів влади автономії. Теза про те, що владу в АРК можна розглядати як місцеве самоврядування на рівні територіальної автономії, співставлення правового статусу автономії із загальним статусом області в Україні привело до виявлення суттєвих відмінностей між ними. Це дало можливість охарактеризувати АРК як адміністративно-територіальну одиницю із спеціальним правовим статусом. Визначені відмінності полягають у додатковому уточненні основ правового статусу АРК в Конституції автономії, у наявності ширшого, ніж в області, кола повноважень, у наявності органів влади АРК – Верховної Ради та Ради міністрів АРК, правовий статус яких відрізняється від статусу відповідно обласної ради й обласної державної адміністрації [1]. Все це привертає увагу до вивчення окремих аспектів даної тематики і, тим самим, зумовлює її актуальність на сучасному етапі.

Питання нормативно-правового забезпечення функціонування органів влади в АРК досліджували такі науковці, як: А. Адельсейтова, Г. Андрузький, І. Бутко, Р. Давидов, В. Кампо, О. Копиленко, Н. Мяловицька, О. Неделько, В. Погорілко, М. Пухтинський, Ю. Тодика та ін. Проте вимагає аналізу, з позицій юридичної компаративістики, питання вдосконалення конституційно-правового регулювання статусу органів влади в АРК, у порівнянні з іноземними автономними територіальними утвореннями однорідних у нормативно-правовому розумінні країн з Україною, що входять до складу континентальної правової сім'ї.

Метою цієї статті є дослідження особливостей конституційно-правових засад функціонування органів влади АРК та напрацювання рекомендацій щодо їх удоскона-

лення у зв'язку з порівнянням цих правових інституцій в зарубіжних країнах.

За своєю природою АРК можна розглядати як приклад самоврядування на регіональному рівні. Тому необхідно визначити поняття «регіональне самоврядування» стосовно автономії. Отже, в Україні існує специфічний, відносно влади, яка здійснюється на території області, вид публічної влади – влада автономії, основними ознаками якої є те, що вона пов'язана з державною владою, та її локальність (поширення тільки на територію автономії).

До структури органів влади у АРК входять: вищі органи влади автономії – Верховна Рада та Рада міністрів АРК; органи державної влади – районні державні адміністрації, місцеві органи центральної виконавчої влади, органи прокуратури та судової влади; органи місцевого самоврядування [2].

Заслуговує на увагу те, що особливості статусу відповідних органів влади автономії, серед яких ключову роль відіграє Верховна Рада АРК, визначаються особливостями статусу АРК. Розглядаючи спірне в літературі питання щодо місця Верховної Ради АРК у системі органів публічної влади України, А. Адельсейтова зазначає, що вона, незважаючи на формальні атрибути державного органу, є органом місцевого самоврядування, якому притаманні певні особливості. Той факт, що Верховній Раді АРК властивий так званий дуалістичний характер, не порушує її природи як органу самоврядування [3]. Результати аналізу місця представницького органу в системі органів автономії свідчить, що верховенство у цій системі належить Верховній Раді АРК. Така роль Верховної Ради випливає із змісту ст. 26 Конституції АРК [3].

Важливим напрямом дослідження діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим є аналіз теоретичних проблем нормативного регулювання питань організації та діяльності згаданого представницького органу. Тим часом, питання з'ясування проблем конституційно-правового забезпечення організації та діяльності Верховної Ради

Автономної Республіки Крим залишаються малодослідженими.

Суб'єктами конституційно-правових відносин визначаються: Автономна Республіка Крим як самостійний суб'єкт, оскільки Конституція України (ст. 138) визначає самостійне коло предметів відання автономії, а також органи влади автономії (Верховна Рада і Рада міністрів АРК), які представляють її у відносинах з Україною. Далі зазначається, що в найбільш загальному вигляді до числа суб'єктів конституційно-правових відносин, які своїми діями зумовлюють відносини всередині автономії, слід віднести: населення автономії, асоціації громадян; депутатів представницьких органів; органи місцевого самоврядування; міністерства та відомства автономії; районні державні адміністрації; Постійного представника Президента України в АРК. Виходячи з цього, робиться висновок – визначення Конституцією України компетенції автономії свідчить про те, що у відносинах з органами державної влади України АРК є самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин, а реалізація власної конституційної правосуб'єктності АРК зумовлена юридично значущими діями інших суб'єктів права, вичерпний перелік яких чітко закріплені законодавством України. При цьому слід зазначити, що характерною ознакою всіх цих суб'єктів є їх належність до органів влади автономії, а їх повноваження поширюються тільки на територію АРК. Ці конституційно-правові відносини складаються відносно специфічного кола об'єктів, що рідко виступають як об'єкти інших правовідносин. Відносини між вищими органами влади автономії є постійними [4].

Об'єктами конституційно-правових відносин вищих органів влади автономії є матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають між собою у відносини. Зокрема, виділяються такі об'єкти конституційно-правових відносин органів представницької та виконавчої влади автономії: прийняття Конституції Автономної Республіки Крим та представлення її на затвердження до Верховної Ради України; формування органів влади автономії (вибори, формування виконавчого органу влади автономії, погодження на призначення керівників органів державної виконавчої влади); дії органів влади автономії та місцевого самоврядування; нормативно-правове регулювання соціальних відносин; забезпечення прав і свобод людини та громадянина (проблема повернення депортованих народів, захист прав національних меншин); економічний розвиток регіону; бюджетний і податковий процес; соціальний захист населення автономії; охорона навколишнього природного середовища тощо; рішення питань адміністративно-територіального устрою. Цей перелік об'єктів конституційно-правових

відносин органів влади в АРК не є вичерпним і може бути продовжений залежно від специфіки цих відносин, положення їх суб'єктів і характеру зв'язків між ними.

Правовою основою конституційних відносин органів влади автономії є: Конституція України, Конституція АРК, відповідні закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення, постанови, розпорядження органів влади автономії. Таким чином, цілісна сукупність вказаних нормативно-правових актів, які регламентують суспільні відносини між органами влади автономії, надає всі підстави для виокремлення самостійного конституційно-правового інституту – інституту взаємовідносин органів влади АРК [4].

Законодавство про Верховну Раду Автономної Республіки Крим можна визначити як частину системи законодавства України, що закріплює правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим, її повноваження, правовий статус депутатів представницького органу автономії, організаційно-правові форми його діяльності, відносини з іншими органами публічної влади. Важливим у цьому аспекті є питання класифікації нормативно-правових актів, що регулюють питання організації та діяльності Верховної Ради АРК і належать до системи законодавства про представницький орган автономії. У юридичній літературі приділяється значна увага дослідженню поняття, юридичної природи та основних ознак нормативних актів, а також аналізу ієрархії між окремими видами цих актів [5, с. 76; 6, с. 31; 7, с. 32]. Разом із тим переконливо показані й розходження в юридичній силі актів, що видаються тим самим органом, залежно від формальної організованості тих чи інших актів [8]. Це дає можливість вести мову про багаторівневий характер ієрархічної структури законодавства. У сучасних умовах доцільно розрізняти такі рівні ієрархічної структури законодавства, які регулюють питання у сфері організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Конституція України як Основний Закон держави; закони України; підзаконні нормативно-правові акти. Слід зазначити, що перелічені системи взаємодіють одна з одною та об'єднані єдиним ієрархічним зв'язком, однак характер та активність взаємодії структурних частин – різні.

Правові основи організації влади в АРК мають свої особливості, які необхідно враховувати з метою ефективного здійснення її повноважень. Організація та діяльність Верховної Ради АРК та Ради міністрів АРК будуються на розподілі повноважень між ними, підконтрольності, підзвітності та відповідальності перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим як представницьким органом, що обирається безпосередньо гро-

мадянами, органів, які утворюються або формуються нею, посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою АРК (п. 4 ст. 1 Конституції АРК) [3].

Оскільки жоден орган влади автономії не має права законодавчої ініціативи і не може безпосередньо впливати на процес прийняття законів, у тому числі й тих, що регулюють питання діяльності автономії, її органів влади, для поглиблення співпраці між вищими органами влади автономії та органами влади України запропоновано надати Верховній Раді АРК право законодавчої ініціативи з питань, які пов'язані з діяльністю автономії та її органів влади.

На думку О. Неделько, суттєвою перешкодою на шляху подальшого розвитку співпраці АРК з іншими складовими територіальними частинами України та регіонами іноземних держав є відсутність чіткого нормативного визначення статусу і повноважень представництв АРК у регіонах України та інших державах, меж повноважень автономії з цих питань. У зв'язку з цим та з метою точного і повного визначення меж взаємодії органів влади автономії з іншими регіонами України, участі в зовнішніх відносинах пропонується доповнити та викласти в новій редакції ст. 20 Конституції Автономної Республіки Крим [9]. У цьому аспекті доцільно порівняти характерні особливості вищих органів влади в АРК України та відповідних адміністративно-територіальних утворень розвинутих європейських країн. Істотні відмінності в державному устрої мають Іспанія та Італія, у складі яких всі адміністративно-територіальні одиниці є автономними. На особливу увагу заслуговує система автономних утворень в Іспанії. Відповідно до ст. 127 Конституції Іспанії 1978 р. основними одиницями територіального поділу країни є муніципії, провінції й утворювані автономні співтовариства. Всі утворення користуються автономією при провадженні своїх прав [10, с. 80]. Таке конституційне положення підтверджує справедливості доктринного визначення Іспанії як «держави автономій». Модель національно-територіальних автономій, за якої статусу самостійних набувають не лише історичні регіони національних меншин (країна Басків, Каталонія, Галісія), а й кожна з муніципій і провінцій, свідчить про сміливий пошук нестандартного вирішення в країні гострої проблеми національного самовизначення та місцевого самоврядування.

Керівництво управління муніципаліями здійснюється муніципальними радами, що обираються на основі вільного, загального, рівного та прямого виборчого права за пропорційною системою.

Провінції є об'єднаннями муніципій за територіальними ознаками. Керівництво провінціями здійснюють Збори представників

або інші представницькі органи. На загальнодержавному рівні створена Федерація муніципій і провінцій, яка координує зв'язки між ними і відносини з центром.

Обласна рада здійснює законодавчу владу, якою наділена область, та інші функції, визначені Конституцією і законами. Вона може вносити законодавчі пропозиції до палат парламенту. Виконавчим органом області є джунта. Система виборів і випадки необрання та несумісності посади голови й інших членів обласної джунти, а також обласних радників встановлюються законом Республіки в рамках основних принципів, визначених її законом. Ніхто не може одночасно бути членом обласної ради або джунти та членом однієї з палат парламенту чи іншої обласної ради, або іншої обласної джунти, чи Європейського парламенту. Голова обласної джунти, якщо обласна рада не передбачає іншого, обирається загальним і прямим голосуванням. Голова, обраний на свою посаду, призначає та відкликає членів джунти.

У Конституції Грузії (ч. 3 ст. 2) зазначається, що державно-територіальний устрій Грузії буде визначений конституційним законом на основі принципу розмежування повноважень після повного відновлення юрисдикції Грузії на всій території країни [10, с. 723].

Не зовсім чітко визначені питання функціонування автономії у Молдові. Конституція країни передбачає можливість надання територіальної автономії населенням пунктам лівобережжя Дністра, а також деяким населеним пунктам півдня Республіки Молдова (ст. 111) [10, с. 569]. Правовою основою для надання особливих форм та умов автономії є, крім Конституції, спеціальні органічні закони. Так, у країні діє Закон Республіки Молдова «Про особливий правовий статус Гагаузії (Гагауз Ери)» від 24.12.1994 р. Гагаузія, яка є складовою частиною Республіки Молдова, виділена в територіальне утворення з метою задоволення національних потреб і збереження самобутності гагаузів, їх найбільш повного та всебічного розвитку, збагачення мови та національної культури, забезпечення політичної та економічної самостійності [10, с. 542; 11].

Науковці констатують, що, за результатами перепису населення 2002 р., у Криму проживає 243,4 тис. кримських татар, або 12 % усього населення автономії [12, с. 3]. На сьогодні в АРК існує 10 зареєстрованих у встановленому порядку республіканських національних і національно-культурних громадських організацій та обшин, що становить 23 % всіх зареєстрованих на республіканському рівні національних і національно-культурних громадських об'єднань.

Разом із тим в автономії діє нелегалізований представницький орган кримсько-татарського народу – Меджліс, діяльність якого не передбачена законодавством України. Мед-

жліс у Криму має широку мережу регіональних відділень, що фактично означає існування паралельної владної структури кримських татар за зразком національного місцевого самоврядування. Взаємодія з органами влади автономії здійснюється тільки через представників меджлису, який фактично контролює вирішення національних питань, а також питання представництва кримських татар в органах влади автономії.

Твердження про те, що кримські татари недостатньо представлені в органах влади автономії не зовсім відповідають дійсності. За підсумками виборів 2002 р., депутатами Верховної Ради АРК обрано 8 представників кримських татар, а депутатами місцевих рад АРК обрано 928 громадян, які є представниками кримських татар (14 % загальної чисельності депутатів). 13 громадян кримсько-татарської національності обрано на посади сільських голів. У республіканських органах виконавчої влади працюють 84 фахівця з числа депортованих у минулому громадян, що становить 5,9 % загальної кількості державних службовців. Однак, як свідчать результати виборів, кримський татарин може бути обраний депутатом до представницьких органів влади АРК тільки в місцях компактного проживання народу. Тому, підтримуючи думку О. Неделько, слід зазначити, що в АРК необхідно створити національні райони [13].

Отже, приймаючи Конституцію України, законодавці фактично обійшли увагою більшість найгостріших проблем діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим, залишивши розв'язання цих проблем на рівень поточних законів, а також на рівень нормативно-правових актів АРК, відповідно до її предмета видання [2]. Таким чином, об'єктивна потреба врегулювання більшості проблем, що виникають у процесі діяльності представницького органу автономії, вимагає регламентації відповідних суспільних відносин на рівні звичайних законів, необхідність прийняття яких прямо передбачена Конституцією України. Вдосконалення нормативного регулювання статусу органів влади в АРК на даному етапі зумовить нівелізацію протистояння кримсько-татарських органів самоврядування з іншими органами влади на етнополітичному підґрунті.

Література

1. Неделько О. А. Особенности юридической природы органов власти Автономной Республики Крым // Проблемы толкования и реализации законодательства Украины и задачи адвокатуры. – Симферополь, 2003. – С. 123–133.
2. Неделько О. А. К вопросу о статусе Автономной Республики Крым // Юридична біографістика: історія, сучасність та перспективи: Матеріали VIII Міжнар. конф. істориків права, 15–18 вересня 2002 р. – Симферополь, 2003. – С. 223–228.
3. Адельсєйтова А. Б. Конституційні основи компетенції Верховної Ради АРК // Правове регулювання економіки. – К., 2003. – Вип. 4. – С. 115–122.
4. Неделько О. О. Поняття предмета, суб'єкта і об'єкта конституційно-правових відносин органів виконавчої та представницької влади в АРК // Вісник Запорізького юридичного інституту. – Запоріжжя, 2003. – № 2. – С. 166–169.
5. Неделько О. О. Взаємовідносини органів представницької та виконавчої влади в Автономній Республіці Крим: теоретико-практичний аспект // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. – 2004. – № 3. – С. 69–77.
6. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самошенко. – М., 1962. – 240 с.
7. Шебанов А. Ф. Система законодательства как научная основа кодификации // Советское государство и право. – 1971. – № 12. – С. 30–35.
8. Иоффе О. С. Структурные подразделения структуры права // Ученые Записки ВНИИСЗ. – М., 1963. – Вып. 14. – С. 32–45.
9. Неделько О. О. Конституційно-правові форми і методи взаємовідносин органів представницької та виконавчої влади в Автономній Республіці Крим // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х., 2003. – Вип. 24. – С. 170–174.
10. Конституции государств Европы: В 3 т. – М., 2001. – Т. 1. – 824 с.
11. Мяловицька Н. Особливості виборів в унітарних державах Європи, які мають у своєму складі автономні утворення // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 3. – С. 56–62.
12. Інтеграція кримських татар в українське суспільство: проблеми і перспективи: Аналітичні оцінки Національного інституту стратегічних досліджень / А. Гальчинський, О. Власюк, С. Здюрук та ін. – К., 2004. – 41 с.
13. Неделько О. О. Основні напрямки взаємовідносин органів влади Автономної Республіки Крим і проблема правового закріплення власності автономії // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – О., 2003. – № 3. – С. 29–33.