

Особливості конституційно-

правового розвитку Автономної Республіки Крим на сучасному етапі державотворення



О. В. Носенко

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
правознавства Університету новітніх технологій

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

Ключові слова: конституційно-правовий статус АРК, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК.

Стаття посвящена раскрытию содержания конституционно-правового статуса Автономной Республики Крым (далее – АРК) и перспективам его модернизации на современном этапе создания государства. Анализируются функции и полномочия АРК и ее органов – Верховной Рады АРК и Совета Министров АРК. Исследуются вопросы юридической природы правовых актов АРК, в частности актов Совета министров АРК, и пути совершенствования нормотворческой деятельности автономии.

Ключевые слова: конституційно-правовий статус АРК, Верховна Рада АРК, Совет министров АРК.

The article is devoted to revealing of the scope of the constitutional and legal status of the Autonomous Republic of Crimea (lives – ARK) and prospects for its modernization at the present stage of state. The functions and powers of the ARC 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 ARC and ways of improvement of the rule-making activity of the autonomy are raised.

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

Більшість конституційних явищ, процесів, режимів і статусів мають свій інституційно-правовий вимір, оскільки отримують своє втілення в певних системах норм конституційного права, які для зручності та через усталену традицію називають інститутами конституційного права. Ці інститути суттєво різняться між собою за множиною критеріїв та поділяються на певні види і групи, які утворюють у взаємодії систему інститутів конституційного права. Загалом ця система є тотожною системі конституційного права України.

Одним з найбільш актуальних і водночас малодосліджених інститутів конституційного права є інститут, норми якого визначають конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим (далі – АРК), зокрема завдання та принципи, функції та повноваження АРК, правовий статус її органів та їх компетенцію, а також порядок їх взаємодії з органами державної влади й органами місцевого самоврядування тощо. Потреба у від-

повідних дослідженнях зумовлена й подальшим удосконаленням законодавства про АРК та необхідністю розвитку його положень у відповідній правотворчій і правозастосовній практиці.

Розглянемо основні інституційні елементи конституційно-правового статусу АРК і подальші перспективи їх розвитку. Як відомо, остаточне на сьогодні закріплення конституційного статусу АРК відбулося після прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка визначила, що АРК входить до системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 133) і залишається невід'ємною частиною України (ст. 134) з наданням їй особливих повноважень порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями [4, с. 490-491].

21 жовтня 1998 р. Верховна Рада АРК прийняла Конституцію АРК, а 23 грудня 1998 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» [5], який надав чинності Конституції АРК як законодавчого акта. Цей Закон, по суті, завершив оформлення конституційно-правового статусу АРК [2]. Тим часом говорити про вичерпність унормування в чинному законодавстві інституту конституційно-правового статусу АРК було б неточним. До сьогодні цей інститут продовжує свій розвиток у нових актах чинного законодавства України – законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України тощо.

Зміст інституту конституційно-правового статусу Верховної Ради АРК визначається передусім її повноваженнями. До повноважень Верховної Ради АРК згідно зі ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки» і п. 2 ст. 26 Конституції АРК належать: 1) прийняття Конституції АРК і подання її на затвердження Верховної Ради України, внесен-

ня в установленому порядку змін до неї, а також прийняття нормативно-правових актів; 2) призначення виборів депутатів АРК та затвердження складу виборчої комісії АРК; 3) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; 4) визначення порядку управління майном, що належить АРК; 5) визначення порядку управління майном, що перебуває на балансі Верховної Ради АРК; 6) визначення переліку майна АРК, що не підлягає приватизації; 7) затвердження бюджету АРК та внесення змін до нього; 8) установлення податків і пільг на податки відповідно до законів України; 9) прийняття рішення щодо випуску місцевих позик тощо (загалом – 39 позицій).

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

Верховна Рада АРК у межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в АРК. Важливою умовою легітимності цих нормативно-правових актів є їх відповідність Конституції та законам України.

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

Колегіальним органом виконавчої влади АРК, який самостійно здійснює вико-

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

Рада міністрів АРК є колегіальним органом виконавчої влади АРК, який самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження з питань, які віднесені до відання АРК чинним законодавством України. При цьому уряд АРК формується Верховною Радою АРК на термін її повноважень (5 років), відповідальний перед нею та очолюється Головою Ради міністрів АРК.

З питань виконання державних функцій і повноважень Рада міністрів АРК, Голова Ради міністрів АРК, його заступники, керівники відповідних міністерств і республіканських комітетів АРК підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а керівники місцевих державних адміністрацій – Раді міністрів АРК (п. 5 ст. 35 Конституції АРК).

Основними завданнями Ради міністрів АРК є забезпечення виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК; забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і законних інтересів громадян; забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку АРК; 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 АРК; звітування про виконання бюджету АРК

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 АРК, а також державних виконавчих функцій, делегованих законами України відповідно до Конституції України.

Конституція АРК у ст. 38 визначає, що, реалізуючи свої виконавчі функції та повноваження, Рада міністрів АРК 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 зрошуваного 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 АРК наділяється відповідною компетенцією. Так, у Законі України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 р. компетенція та повноваження уряду АРК визначені в ст. ст. 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 АРК, 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 зрошуваного землеробства; організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; управління санаторно-курортними і туристичними комплексами АРК; 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; поліграфії та видавничої справи; охорони навколишнього природного середовища; організації та забезпечення безпечних і здорових умов життя населення, організації та розвитку охорони здоров'я, фізичної культури і спорту; управління майном, що належить АРК тощо.

Крім того, Рада міністрів АРК здійснює управління майном, яке перебуває на її балансі [8, с. 10-13], засновує свій друкований орган і здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією АРК, законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК, прийнятими у межах її компетенції.

Свого часу надактуальним було питання про те, чи має Рада міністрів АРК повноваження на прийняття саме нормативно-правових актів, інакше кажучи, чи є Рада міністрів АРК нормотворчим органом? Зокрема правознавці наголошували 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 змоги 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), тимчасом зустрічається й інша формула: «норматив-

но-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів АРК» (п. 4, 6 ст. 4, ч. 1, 2 ст. 28) [9, с. 73].

Очевидно, що зміст функцій і повноважень Ради міністрів АРК дає змогу стверджувати, що їх реалізація поза межами нормотворчої діяльності уряду АРК є неможливою. Водночас проблематика нормотворчої діяльності АРК та її органів, передусім Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК зберігає свою актуальність у вітчизняній науці конституційного права. Навіть така фундаментальна монографія, як «Джерела конституційного права України» (2010 р.), здебільшого лише окреслила проблематику юридичної природи правових актів АРК і її органів [1, с. 353-378], але не містила вичерпних шляхів її розв'язання. Це пояснюється насамперед існуючим на 2010 р. станом законодавства про АРК.

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

При цьому згідно зі ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» акти Ради міністрів АРК нормативного характеру видаються у формі постанов Ради міністрів АРК, а з організаційно-правових питань – у формі розпоряджень уряду АРК. Постанови Ради міністрів АРК, 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 АРК, і нормативні, і розпорядчі, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими для виконання на території АРК усіма підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, їх посадовими особами [7].

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

Нормотворчі повноваження АРК в особі її уповноважених органів не заперечують здійснення цими органами нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України. Так, стаття 5 Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України» від 15 листопада 2006 р. № 970 (далі – Указ) уповноважує Раду міністрів АРК вносити правові акти Президента України [6].

Разом з тим з часу прийняття Указу Рада міністрів АРК не змогла повною мірою застосувати свій нормопроєктний потенціал щодо розробки проєктів 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 в парламентсько-президентській республіці в 2006-2010 рр. і залежністю Ради міністрів АРК з питань своєї організації та діяльності одночасно від Верховної Ради АРК, 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, АРК має активніше використовувати не лише власний нормотворчий, а й нормопроєктний потенціал, апелюючи до суб'єктів законодавчої іні-

ціативи, насамперед до Президента України, щодо внесення вкрай необхідних для розвитку автономії законопроектів, покликаних забезпечити успішний соціально-економічний і гуманітарний розвиток АРК в умовах потреб сьогодення.

Закономірно, що в межах однієї статті складно окреслити всі проблеми, пов'язані з конституційно-правовим статусом АРК і особливостями його реалізації, передусім через нормотворчу діяльність автономії та її конституційних органів. Водночас саме вчені-правознавці, на нашу думку, зобов'язані забезпечити реалізацію прогностичної функції вітчизняної науки і обґрунтувати нові конкурентні моделі розвитку АРК у правовому полі. Такі дослідження та їх результати мають всі підстави бути реалізованими зокрема в процесі діяльності Конституційної Асамблеї.

Список використаної літератури

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. А.* Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації. – К. : Таксон, 2001. – 362 с.
3. О порядке опубликования и вступления в силу нормативно-правовых актов Верховной Рады АРК и Совета министров АРК : Положение, утв. Постановлением Верховной Рады АРК от 21.04.1994 г. // Сборник нормативно-правовых актов АРК. – 1999. – № 4. – Ст. 335.
4. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. А.* Конституційне право України : підруч. / За заг. ред. В. А. 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 проєктів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 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. А.* Правовий режим власності Автономної Республіки Крим у контексті новелізації національної правової системи // Правова реформа в Україні : матеріали ІІ 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 / Г. О. Швачка / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого : дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2004. – 191 с.