

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.553 (477.75)

Адельсеитова А.Б.

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

На основі аналізу законодавства України в статті розглядається конституційно-правове забезпечення організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Автор досліджує особливості правового регулювання діяльності Верховної Ради АРК.

Ключові слова: законодавство України, закон, нормативно-правовий акт.

Важливим напрямком дослідження діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим є аналіз теоретичних проблем нормативного регулювання питань організації та діяльності згаданого представницького органу. Аналізу подібних проблем присвячено чимало досліджень (у тому числі монографічних) із загальної теорії права та конституційного (державного) права (С.Н. Братуся, А.В. Міцкевича, М.А. Шафіра, А.Ф. Шебанова, С.В. Полєніної та ін.). Тим часом, питання з'ясування проблем конституційно-правового забезпечення організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим залишаються мало досліджуваними.

Метою дослідження статті є здійснення аналізу законодавства України, визначення системи законодавства України про Верховну Раду Автономної Республіки Крим, з'ясування особливостей правового регулювання діяльності Верховної Ради Криму.

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, взаємовідносини з іншими органами публічної влади.

Важливим у цьому аспекті є питання класифікації нормативно-правових актів, що регулюють питання організації та діяльності Верховної Ради АРК, та належать до системи законодавства про представницький орган автономії. В юридичній літературі приділена значна увага дослідженню поняття, юридичної природи та основних ознак нормативних актів, а також аналізу ієрархії між окремими видами цих актів [1, с. 76; 2, с. 31-160; 3, с. 32]. Водночас переконливо показані й розходження в юридичній силі актів, що видаються тим самим органом, у залежності від формальної організованості тих чи інших актів [4]. Це дає можливість говорити 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. Треба зазначити, що перераховані системи взаємодіють одна з одною та об'єднані єдиним ієрархічним зв'язком, однак характер та активність взаємодії різних структурних частин відмінні.

Основа теоретико-правового осмислення питань організації та діяльності Верховної Ради АРК становлять норми Конституції України, які визначає принципи засади організації та діяльності зазначеного представницького органу автономії. Ці норми опосередковують найважливіші суспільні відносини, що складаються в процесі діяльності представницького органу автономії. Шляхом врегулювання цих відносин Конституція України здійснює опосередкований вплив на їх закріплення в актах поточного законодавства, спрямовує розвиток правового регулювання в цій сфері, об'єктивно вимагає виникнення ряду похідних відносин і принаймні частково прогнозує їх зміст. Отже, в сенсі регулювання відносин, що розглядаються Конституція України має перспективну спрямованість, формулюючи загальні вимоги щодо прийняття відповідних законів та їх змісту [5, с. 15].

Присвячений Автономній Республіці Крим Х розділ Основного Закону України передбачає здійснення широкої програми законодавчих робіт, що включає як підготовку нових законодавчих актів, так і внесення необхідних змін до вже існуючих. Однак, специфіка побудови і розвитку системи законодавства полягає в тому, що при прийнятті кожного нового нормативного акту, нормотворець повинен виходити не тільки з характеру розв'язуваних ним завдань, а й враховувати чинник наявності на момент прийняття відповідного акту певної системи вже існуючого законодавства. Тому, вплив системи законодавства на побудову та подальший розвиток цієї системи виявляється в тому, що нормотворець зв'язаний у своїх рішеннях ступенем розробленості законодавства в конкретній сфері [6, с. 32].

Отже, втілення в життя саме конституційних норм є важливим завданням законодавців, що мають розробити і впровадити в життя законодавчу модель функціонування Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також практиків – службовців даного органу, на яких покладаються важливі обов'язки щодо безпосереднього втілення визначеної законодавством моделі в життя. Нормативно-правова сторона зазначеного питання полягає в формально-юридичному закріпленні на рівні Основного Закону держави основних рис здійснення публічної влади та їх зв'язку із загальними конституційними засадами.

Водночас важливо відзначити, що Конституція України встановлює лише базові, найзагальніші, відправні положення, що визначають специфіку діяльності Верховної Ради АРК. Це зумовлено насамперед рамковим характером конституційного регулювання суспільних відносин, неможливістю їх визначення і врегулювання в рамках головного законодавчого акту держави.

Як відзначав Б.А. Страшун, «скупі рядки конституцій містять часто величезний зміст, який не лежить на поверхні тексту і до якого слід додумуватися шляхом докладного аналізу конституційних норм, спонукаючи тим самим до вдумливого

засвоєння матеріалу, до відповідального та конструктивного підходу” [6, с. 402]. Але така конституційна “скупість” об’єктивно зумовлює інтенсивний характер поточної законодавчої роботи по докладному вирішенню проблем, пов’язаних з регулюванням цих взаємовідносин.

Водночас саме конституційне закріплення формування та функціонування представницького органу автономії стимулює пошук оптимальних варіантів законодавчого закріплення правової природи даного представницького органу в інших законодавчих актах - насамперед законах України.

Тому наступним рівнем правового регулювання діяльності Верховної Ради АРК є законодавчий рівень, тобто система нормативно-правових актів вищої юридичної сили, що впорядковують, регламентують та охороняють найважливіші суспільні відносини у сфері здійснення державних та самоврядних повноважень на місцевому рівні.

Система відповідних законодавчих актів складається з двох підсистем: 1) законодавчі акти спеціального характеру; 2) законодавчі акти, що регулюють окремі правовідносини у даній сфері (це, як правило, галузеві законодавчі акти, що регулюють окремі сторони, види суспільних відносин). У сучасних умовах до першої групи законодавчих актів відносяться насамперед закони України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10 лютого 1998 року, “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” від 23 грудня 1998 року, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6 квітня 2004 року тощо.

До другої групи законів належать окремі норми Бюджетного, Земельного, Цивільного та Господарського кодексів України, а також законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про судоустрій України”, “Про систему оподаткування”, “Про власність”, “Про передачу об’єктів державної та комунальної власності” та ін.

По відношенню до конституційних норм положення законодавчих актів вищої юридичної сили, що втілені в поточних законах, виступають як похідні, вторинні, конкретизуючи. Проте, це не применшує їх значення, а лише засвідчує нижчий, порівняно з конституційним, рівень регламентації відповідних правовідносин.

Аналізуючи сферу нормативно-правового забезпечення організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим, слід також враховувати ряд рішень Конституційного Суду України, які спеціально були присвячені певним аспектам організаційно-правової діяльності представницького органу автономії. Серед них слід згадати рішення Конституційного Суду України у справах: про адміністративно-територіальний устрій від 13 липня 2001 року [7]; про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 27 лютого 2001 року [8]; щодо сумісності посади сільського, селищного, міського голови з мандатом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 20 травня 2004 року [9]; про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 17 квітня 2003 року [10]; про Конституцію Автономної Республіки Крим від 16 січня 2003 року [11] тощо.

Багато в чому це зумовлено тим, що рішення і висновки Конституційного Суду України, як слушно зазначає В.М. Шаповал, хоча й „не можуть мати характер нормативно-правових актів, що здатні активно впливати на регулювання суспільних відносин”, проте „справляють вплив на сферу правотворчості”. Зокрема, результатами його діяльності „може бути фактичне скасування “підконтрольних” правових актів і тим самим негативний за суттю вплив на здійснювану уповноваженими органами правотворчість” [12, с. 29].

Однак, у цьому відношенні можна приєднатися до думки вчених, які вважають, що Конституційний Суд України в процесі вирішення питань про відповідність Конституції насамперед законів чи офіційного тлумачення Конституції і законів України не повинен, брати на себе вирішення питань, які об’єктивно відносяться до сфери законодавчого регулювання. Адже наявність у законах з питань територіальної організації влади (в тому числі на рівні Автономної Республіки Крим) відповідних положень, які відсутні в Конституції, не завжди може розглядатися як підстава для визнання їх неконституційними, оскільки Конституція більш-менш вичерпно регулює лише відносини, що складаються в процесі здійснення державної влади насамперед між вищими органами держави, зокрема між парламентом, Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Що ж стосується організації влади на місцях, то ці питання мають вирішуватися здебільшого на законодавчому рівні [13, с. 65].

Ось чому, як відзначалося в літературі, в процесі вирішення питань щодо конституційності законів чи офіційного тлумачення Конституції і законів України з питань організації влади на місцях ключовим має бути питання про межі конституційного і законодавчого регулювання.

Досліджуючи систему підзаконних нормативно-правових актів, необхідно відзначити про їх диференціацію на дві групи: нормативно-правові акти центральних органів державної влади (насамперед вищих органів держави) та нормативно-правові акти місцевих органів влади. Зазначений поділ здійснений залежно від юридичної сили згаданих актів, оскільки юридична сила актів першої групи є вищою, ніж другої. Однак не можна стверджувати про багато чисельність актів, які належать до першої групи, що пов’язане зі специфікою правового регулювання.

Важливу роль у системі нормативно-правових актів, які регулюють питання організації та діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відіграє Конституція АРК, яка належить до підсистеми законів. Цей висновок базується на особливостях прийняття цього нормативного акту, а також на особливому предметі його регулювання.

Зокрема, прийнята Верховною Радою АРК Конституція автономії набуває юридичних властивостей із того моменту, коли вона стає невід’ємною частиною закону України про її затвердження. До того ж наступним аргументом на користь характеристики Конституції АРК як різновиду законів України виступає п. 13 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України, згідно з яким територіальний устрій держави визначається виключно законами України. Аналізуючи ці положення, а також враховуючи те, що наявне згадування про Конституцію АРК в Основному Законі України, це дало можливість охарактеризувати її як органічний закон [13, с. 11]. Що

ж до предмету правового регулювання, згаданий нормативно-правовий акт врегульовує суспільні відносини, що відбуваються на території Автономної Республіки Крим, норми якого мають пряму дію. Зважаючи на це, Конституція АРК має найвищу юридичну силу серед нормативно-правових актів, які стосуються питань організації влади в Автономній Республіці Крим, а тому всі інші правові акти повинні прийматися на її основі і відповідати їй.

Термін "нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим" уперше використовується в Конституції України та Конституції Автономної Республіки Крим, хоча в державно-правовій практиці він застосовувався й раніше. Відповідне поняття відображає те, що цим актам властивий підзаконний характер, який включає відповідність цих актів не лише Конституції і законам України, а й актам Президента України, Кабінету Міністрів України, що видані у межах їх повноважень. Такий характер нормативно-правових актів Верховної Ради АРК впливає зі змісту положення ч. 1 ст. 135 Конституції України, за яким вони „не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання”.

У такому контексті нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим утворюють у системі законодавства України відносно відокремлену підсистему нормативних актів, дія яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим. Перелік питань, з яких Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання, визначений у Конституції України (ст. 137) та Конституції АРК (ст. 18). Поняття „нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим” є більш широким за змістом і включає в себе різні за формою та юридичною силою нормативні акти Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК та інших республіканських органів.

Проте ключова роль у системі нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим варто належить нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК, які мають найвищу юридичну силу у цій системі, що зумовлено природою представницького органу автономії. Принагідно треба зазначити, що за своїм призначенням нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим поділяються на два види. Одні з них покликані здійснювати безпосереднє регулювання суспільних відносин у процесі реалізації функцій автономної республіки. Приймаючи їх представницький орган автономії вирішує найважливіші питання життя автономного утворення, встановлює обов'язкові для виконання на всій території Автономної Республіки Крим правові норми. Інші – носять допоміжний характер. Вони призначені для затвердження чи введення в дію інших актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а тому самостійного значення не мають. За змістом відповідних положень Конституції Автономної Республіки Крим Верховна Рада АРК приймає нормативно-правові акти у формі постанови, а акти застосування норм права (акти індивідуальної дії) – у формі рішень (ст. 27).

Нормативно-правові акти Верховної Ради АРК можна поділити на дві групи. До першої групи відносяться акти за допомогою яких здійснюється нормативне регулювання у сфері, віднесеній до відання Автономної Республіки Крим, а другої – акти, які регулюють внутрішньо організаційні питання діяльності Верховної Ради

АРК. Згідно з цілями відповідного дослідження до останніх відноситься насамперед Регламент Верховної Ради Автономної Республіки Крим, який був затверджений Постановою Верховної Ради від 30 червня 1998 року [14].

Таким чином, резюмуючи результати проведеного дослідження зроблено висновки, що присвячений Автономній Республіці Крим X розділ Основного Закону України передбачає здійснення широкої програми законодавчих робіт, що включає як підготовку нових законодавчих актів, так і внесення необхідних змін до вже існуючих.

Оцінюючи стан та рівень урегульованості діяльності Верховної Ради АРК, слід мати на увазі специфіку рамкового регулювання цих відносин, визначену Конституцією України, особливості застосування відповідних конституційних та законодавчих норм у зазначеній сфері, а також існуючу практику конституційного судочинства з цих питань.

Таким чином, 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 відання. 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.

Список використаних джерел та література:

1. 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.
2. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства /Под ред.С.Н. Братуся и И.С. Самошенко- М.1962. – 240 с.
3. Шебанов А.Ф. Система законодательства как научная основа кодификации /Советское государство и право. 1971.-№12.- С. 30-35.
4. Иоффе О.С. Структурные подразделения структуры права / Ученые Записки ВНИИСЗ. – Выпуск 14. – М.: Юрид. лит. –1963. – С. 32-45.
5. Шаповал В.М. Конституція України як форма адміністративного права // Право України. – 2000. – №1. – С. 13-15.
6. Сравнительное конституционное право / Ред. коллегия: отв. ред. В.Е. Чиркин, и др. – М.: Манускрипт, 1996. – 729 с.
7. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 29. – Ст. 1327.
8. Рішення Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. - № 1.
9. Рішення Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2004. - № 3.
10. Рішення Конституційного Суду України від 17 квітня 2003 року № 9-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 17. – Ст. 791.
11. Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. - № 5. Ст. - 192.
12. Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблемі теорії // Право України. – 1998. – № 5. – С. 25-31.
13. Швачка Г.О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим / Автореф....к. ю. н. – 12.00.01. – Х., 2004. – 21 с.

14. Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым “О Регламенте Верховной Рады Автономной Республики Крым” №109-11 // Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1998. – №11.

Адельсеит ова А.Б. Некоторые проблемы конституционно-правового обеспечения организации и деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым.

На основе анализа законодательства Украины в статье рассматривается конституционное - правовое обеспечение организации и деятельности Верховной Рады Автономной Республики Крым.

Ключевые слова: Законодательство Украины, закон, нормативно-правовой акт.

Adelseitova A.B. The some problems of the constitution-legal securing of the organization and activities of the Supreme Council of the Avtonomic Republic of Crimea.

On the base of the analysis of the Ukrainin legislative in this article the constitution-legal securing of the organization and activities of the Supreme Council of the Avtonomic Republic of Crimea is considered by the author. The author investigates peculiaritys of the legal regulating of the activities of the Supreme Council of the Avtonomic Republic of Crimea.

Key words: Ukrainin legislative, law, normative-legl deed.

Надійшла до редакції 16.06.2008 р.