

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.26

АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ АВТОНОМІЇ

Магновський І. Й.

Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, Україна

У статті розглянуто основні шляхи реформування адміністративно-правового статусу Автономної Республіки Крим, визначено головні перспективи даного процесу.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, автономія, адміністративно-територіальна реформа.

Автономна Республіка Крим являє собою надзвичайно важливий геостратегічний регіон, що являє собою форпост південних і північних векторів політики, регіон, який завжди притягував інтерес основних країн регіону, таких як Росія, Туреччина, Румунія. Тому, важливість оптимального адміністративно-територіального статусу півострову являє собою глобальне питання міжнародної безпеки в регіоні, а відтак – актуалізує науковий інтерес.

Проблемами адміністративно-територіального статусу Криму займається значна кількість сучасних науковців. Такі вчені, як Адельсеїтова А. Б., Без'язичний В. Ф., Велігодський В. М., Копиленко О. Л., Мамонова В. В. та багато інших вивчають питання територіального статусу Автономної Республіки Крим (АРК). Проте, в умовах нових геополітичних проблем безпеки необхідність адміністративно-територіального реформування автономії в Україні вимагає нових підходів у переосмисленні та розробках шляхів удосконалення конституційно-правового статусу АРК.

Метою та завданням даної статті є дослідження перспективних шляхів удосконалення реформування адміністративно-територіального статусу Автономної Республіки Крим.

Сучасний статус Автономної Республіки Крим визначений, насамперед, Конституцією України [1], згідно з якою вона є невід'ємною складовою частиною України. У свою чергу, Конституція Автономної Республіки Крим відповідно до міжнародного права, світової практики розв'язує проблему взаємовідносин між суверенною державою і автономною республікою. Вона містить модель існування і функціонування адміністративно-територіальної автономії у складі унітарної держави, вирішує основоположні питання верховенства Конституції України й співвідношення нормативно-правових систем України та автономії, організації влади в АРК, її повноважень, власності і бюджету [2].

Характерною особливістю правового статусу Автономної Республіки Крим є те, що, oprіч наданих повноважень, вона має свої органи державної влади й місцевого самоврядування, які здійснюють зазначені повноваження. Верховна Рада Автономної Республіки Крим є представницьким органом, повноваження, порядок формування і діяльності якого визначаються Конституцією України, Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», Конституцією Автономної Республіки Крим (Гл. 6, ст. 21-33). У Конституції Автономної Республіки Крим, на відміну від попередніх законодавчих актів, визнано Верховну Раду як представницький, а не законодавчий орган влади. Таке положення відповідає ст. 75 цієї Конституції, за якою єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України [3].

Конституція Автономної Республіки Крим установлює розмежування повноважень між органами влади Автономної Республіки Крим, зокрема, значна частина питань економіки, соціальної сфери і практично всі питання організації роботи Ради міністрів Автономної Республіки Крим належать Верховній Раді АРК. З указаних питань, що мають нормативно-правовий характер, Верховна Рада Автономної Республіки Крим приймає постанови, а з питань організаційно-розпорядчого характеру – рішення.

Органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим є Рада міністрів. Згідно зі ст. 35 Конституції АРК, Рада міністрів формується і є відповідальною перед Верховною Радою, і не більше двох разів на рік подає звіт про свою діяльність узагалі, а також щоквартально подає письмову інформацію про стан справ у соціально-економічній, культурній та інших сферах. Рада міністрів АРК має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів з питань виконання державних функцій і повноважень, акти місцевих адміністрацій, контролювати виконання органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих законами України.

Важливу роль у розбудові кримської автономії відіграє представництво Президента України. На основі порівняльно-правового аналізу конституційних норм, Закону України «Про Представництво Президента України в Республіці Крим» та Положення про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим необхідно зазначити, що законодавчі норми, які визначають конституційно-правовий статус цього органу влади і його практична діяльність мають певні розбіжності. Це, насамперед, стосується положення ст. 39 Конституції України, що затвердила правову норму, відповідно до якої статус Представника Президента України в Автономній Республіці Крим має визначатися законом України; тому це вимагає приведення до Конституції України Закону «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», а також прийняття інших актів, передбачених Конституцією України (Розділ X), що будуть відповідати її вимогам [3].

Крим, який з 1475 р. належав до Османської імперії, а з 1772 р. формально незалежний, був остаточно віднесений до Російської імперії Маніфестом цариці Катерини II від 8 квітня 1783 р. Під час революційних подій 1917-1920 рр. урядом більшовиків була утворена Кримська Автономна Республіка в складі Російської федерації, яка проіснувала до 1945р. У статусі звичайної області Крим переданий Україні в

1954 р., що мотивувалося насамперед господарсько-економічними обставинами. Подальші претензії росіян на Крим законних підстав не мають, оскільки акт передачі був оформлений згідно з діючими тоді законами СРСР [4].

Так само не мають достатньо ґрунтовних підстав і претензії кримських сепаратистів на утворення самостійної державності, оскільки «російськомовне» населення не є окремою етнічною спільнотою. Наявність значної кількості етнічних росіян у Криму також не може бути достатньою підставою для утворення місцевої державності, оскільки тоді слід говорити про весь південно-східний регіон та інші області України, де також живе багато росіян [1].

Єдиною легітимною основою утворення Кримської Автономії слід визнати кримськотатарський чинник. Тривале існування Кримського ханства сприяло етнічній консолідації й призвело до утворення особливого кримськотатарського етносу. Але його історична доля в умовах російсько-радянської імперії склалася досить трагічно, а його право на самовизначення не було належним чином враховане під час великих потрясінь у ХХ ст. Зростання кількості переселенців з України та Росії, а з іншого боку, міграція кримських татар до Туреччини у XVIII-XIX ст. створили ситуацію, коли суто етнічна державність перетворилася б на засіб пригнічення нових переселенців, які становили основне населення в містах Криму й робили значний вклад в економічну модернізацію півострова.

Отже, коли в 1918-20 рр. реально виникла можливість формування Кримської Автономії, головною підставою тут була наявність кримськотатарського етносу з певними державницькими та культурними традиціями, але характер цієї автономії не міг бути суто етнічним. Кримська Автономія може існувати тільки як засіб узгодження інтересів кримських татар та інтересів іноетнічних верств населення півострова. Як тільки кримських татар було депортовано, потреба в такій автономії відпала і Крим став звичайною областю. Але з їх поверненням об'єктивна потреба в автономії знову виникає, оскільки відбувається реконструкція ситуації 1918-20 рр.

Створення суто етнічної автономії в Криму реально неможливе, хоч би як цього бажали деякі кримськотатарські політики, так само як неможливе взагалі існування Кримської Автономії без кримських татар, хоч би як цього прагнули деякі «російськомовні» політики. Тому, потрібна відповідна консолідаційна ідеологія співіснування, що відображає інтереси різних верств населення Криму. А така ідеологія може бути сформована лише на ґрунті відповідного розуміння об'єктивного характеру кримської моделі державності [4].

Якщо бути неупередженим, а свідомо і об'єктивно оцінити територіально – етнічний розподіл України, то неможливо не помітити її дуже істотну регіональну відмінність. Адже Донбас не можна порівняти з Закарпаттям, Придніпров'ям з Півднем. Кожний з цих регіонів має свої особливості, котрі відрізняють його від інших, і які водночас виступають об'єктивною основою для різного типу господарювання, для вироблення своєї моделі соціального розвитку.

Крим у складі України – це унікальна територія. Можна назвати не менше п'яти постулатів, на яких базується кримська регіональна парадигма. Це – природна унікальність, історична своєрідність, поліетнічність Криму, специфічність госпо-

дарського комплексу, геополітична значимість, яка, в разі негативного розвитку подій, може призвести до глобального міжнародного конфлікту [1].

З огляду на ці обставини, обрано такий шлях автономізації Криму, що дасть змогу впевнено розвиватись цьому регіону, збереже мир і спокій в Україні на шляху її утвердження як демократичної, незалежної правової держави.

Необхідно підкреслити, що майбутня Україна повинна бути централізованою державою з ознаками федералізації. Центр повинен делегувати регіонам такі повноваження, щоб вони самостійно проводили політику реформ, спираючись на етнічну та територіальну специфіку регіону, і брали за це на себе відповідальність. Крим для цього можна було б використовувати, як полігон де «відпрацьовуються» можливі варіанти реформ.

Зауважимо, що проблема Криму – це складний вузол своєрідних, специфічних питань, розв'язання яких можливе лише в комплексі і в ряді тих загальнодержавних проблем, з якими зіткнулась Україна на шляху становлення своєї державності.

Розглянемо чотири найбільш важливі аспекти проблеми Криму. Територіальний аспект має міждержавну і внутрішньодержавну сторони. Політичне розв'язання першої складової частини передбачало прийняття відповідного документу, який би врегулював відношення між Україною і Росією. Такий широкомасштабний Договір між Україною і Росією вже підписано і час покаже, чи він стане дійсно історичним документом, який буде регламентувати взаємовідносини між нашими країнами. Також вирішеним можна рахувати і внутрішньодержавний аспект після прийняття Конституції Автономної Республіки Крим. Хоча це не означає, що всі правові питання остаточно узгоджені.

Військово-стратегічний аспект кримської проблеми, пов'язаний з його особливим геополітичним розташуванням і базуванням в Севастополі Чорноморського флоту Росії, в принциповому плані теж з'ясований, хоча ще й потребує цілої низки уточнень щодо окремих питань, пов'язаних з умовами базування Чорноморського флоту [5].

Аналіз конституційних норм, які визначають природу та компетенцію органів Автономної Республіки Крим, свідчить, що її конституційно-правовий статус має суттєві особливості. З одного боку, Кримську автономію не можна віднести до політичної форми територіальної автономії: Автономна Республіка Крим не конституційована як державоподібне утворення і, відповідно, населення Криму не може виступати суб'єктом власної державної влади. Ця обставина зумовлює відсутність інституту громадянства Автономної Республіки Крим, власної системи законодавства та державного статусу органів Автономної Республіки Крим: Верховна Рада Автономної Республіки Крим визнається представницьким органом Автономної Республіки Крим (вона позбавлена статусу органу законодавчої влади, який мала за Конституцією України 1978 року), суди, які здійснюють правосуддя в Автономній Республіці Крим, віднесені до єдиної системи судів України (ст. 136 Конституції України) тощо [6].

З іншого боку, Автономна Республіка Крим має конституційні характеристики, які, як правило, не притаманні звичайній адміністративно-територіальній автономії.

Це, зокрема, офіційна назва Кримської автономії – республіка, яка вказує державо-подібну природу автономного утворення, визначений Конституцією Автономної Республіки Крим статус Ради міністрів Автономної Республіки Крим як органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим (ст.ст. 3, 35), а не органу виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, що може надати підстави говорити про існування «власної» державної влади Автономної Республіки Крим; наявність «власних» державно-правових символів (герб, прапор, гімн, столиця), які скоріше виступають атрибутом держави чи державоподібного утворення [1].

Отже, корисним для розвитку сучасного конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим може бути творче використання таких положень:

– приведення окремих положень Конституції АРК та нормативно-правових актів автономії у відповідність до Конституції України. Зокрема, регламенту Верховної Ради АРК, постанов про кадрову роботу, про Рахункову палату АРК, про управління майном;

– необхідним є розширення компетенції автономії в економічній і соціальній сферах. Урегулювання на законодавчому рівні правового режиму власності Автономної Республіки Крим, бюджетних відносин між державним центром і автономією, які будуються на застарілих законах і не враховують повноважень АРК, передбачених її Конституцією;

– принципово важливим завданням органів державної влади України є кореляція основних законів і нормативно-правових актів, які визначають правовий статус АРК та її повноважень у складі унітарної держави; організаційно-правові засади Верховної Ради, Ради міністрів автономії та Представництва Президента України в Криму, які в продовж досліджуваного періоду були у стані кризи. Одним із основних завдань на сучасному етапі державотворення мають стати вдосконалення виконавчої влади, підвищення її відповідальності, чіткіше, на законодавчому рівні, розмежування повноважень між Верховною Радою АРК і Радою міністрів АРК як важливої складової центральних органів державної влади, що сприятиме поліпшенню функціонування механізму Української держави взагалі [3].

Специфіка діяльності Автономної Республіки Крим вимагає створення власних ефективних механізмів управління політичною та економічною сферами регіону. Для розв'язання цієї проблеми необхідно: з боку Криму – запропонувати погодження (демократичним шляхом) механізму у формуванні органів управління і технологію проведення діалогу з ключових питань за участю представників усіх етнопонаціональних груп населення; з боку України – забезпечити правовий захист інфраструктури управління автономією від коливань політичної кон'юнктури, а також виробити нові правові форми оперативної взаємодії та стратегічного управління автономною республікою. Лише концептуально погодивши шляхи подолання зазначених проблем, можна переходити до приведення в несуперечливу систему всіх законів і нормативно-правових актів, що визначають конституційно-правовий статус АРК, взаємини України і автономії. За цих умов закон і порядок стануть основними регуляторами стабільності й безконфліктного розвитку [3].

Таким чином, єдиним вектором адміністративно-територіальної реформи кримської автономії, на погляд автора, є надання максимальних культурно-національних прав національним меншинам Криму та одночасне посилення центральної виконавчої влади у Криму, з метою потужного контролю над сепаратистськими прагненнями відцентрових політичних елементів. Кримська автономія має бути повноцінною територіальною одиницею у складі унітарної України з максимальним правовим забезпеченням балансу етнонаціональних інтересів у регіоні, що буде запорукою стабільності у чорноморському басейні.

Перелік літератури

1. Конституція України від 28.06.1996. – К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2006. – 120 с.
- 2/ Конституція Автономної Республіки Крим // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5-6. – Ст. 43.
3. Велігодський В. М. Особливості пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою Криму в 1991-2000 рр. / В. М. Велігодський // Культура народів Причорномор'я. – 2003. – №46. – С. 127-130.
4. Парахонський Б. Кримськотатарська проблема: сучасний стан і перспективи її вирішення / Б. Парахонський // Кримські студії. – 2000. – №1. – С. 25-35.
5. Багров М. В. Проблеми Криму та шляхи їх вирішення / М. В. Багров // Культура народів Причорномор'я. – 1998. – № 5 (продолжение). – С. 475-478.
6. Новик В. П. Система адміністративно-територіального устрою України: swot-аналіз / В. П. Новик // Університетські наукові записки, 2007. – № 3 (23). – С. 70-78.

Магновский И. И. Автономная Республика Крым: перспективы реформирования административно-правового статуса территориальной автономии / И. И. Магновский // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 102-107.

Рассмотрены основные пути реформирования административно-правового статуса Автономной Республики Крым, определены главные перспективы данного процесса.

Ключевые слова: административно-правовой статус, автономия, административно-территориальная реформа.

Magnovskiy I. Autonomous republic Crimea: prospects of reforming of an administrative-legal status of a territorial autonomy / I. Magnovskiy // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series: Juridical sciences. – 2009. – Vol. 22 (61), № 2. – P. 102-107.

The basic ways of reformation of administration and legal status of Autonomous Republic of Crimea are considered, certainly main prospects of this process.

Keywords: administration and legal status, status, autonomy, administrative-territorial reform.

Надійшла до редакції 10.10.2009 р.