

Гарчева Людмила Петровна,
доктор исторических наук, профессор, зав.
кафедрой общетеоретических правовых
дисциплин,

**Никифорова Наталья
Владимировна,** ассистент кафедры
общетеоретических правовых дисциплин

342.55 (477)



ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА РЕСПУБЛИКИ КРЫМ КАК ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ АВТОНОМИИ

Восстановление в составе унитарной Украины Автономной Республики Крым существенно изменило основы взаимодействия между центром и автономией и вызвало постоянные нарекания в адрес центральной власти по поводу «формального» статуса, «ограниченных» полномочий автономии с требованиями расширить их вплоть до предоставления Крыму политического суверенитета. С этой точки зрения проблема правового статуса АРК и ее органов власти привлекает внимание не только ученых - правоведов, но и представителей иных общественных наук и политических деятелей. Вопросы правового статуса автономии периодически (чаще в ходе избирательных кампаний) поднимаются политическими деятелями, будоража сознание и спокойствие граждан Украины – жителей Крыма. Развеять данные представления можно лишь решив две задачи: исследовав особенности правового статуса Автономной Республики Крым и показав сравнительную характеристику полномочий органов власти АРК и областей Украины.

Проблемы конституционно-правового статуса территориальной автономии и ее высшего представительного органа в различных аспектах исследовались в трудах украинских ученых В. И. Борденюка [1], А. Л. Копыленко [2; 3], В. И. Кичун [4] и др. Однако, установление статуса республики Крым в контексте сравнительного анализа с существующими ныне областями Украины ранее были исследованы не достаточно, что и определило цель статьи.

12 февраля 1991 года Законом Украины «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики» (статья 1) была восстановлена Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика в пределах территории Крымской области в составе Украинской ССР. Принятые в последующий годы Конституция Украины, Законы Украины «Об Автономной Республике Крым» от 17 марта 1995 г., «О Верховной Раде Автономной Республики Крым» № 90/98-ВР от 10 февраля 1998 года, «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских председателей», от 11 июля 2010 г., Конституция Автономной Республики Крым определили пределы деятельности органов власти автономии, наделили их значительно большими полномочиями, во всех сферах политической, социальной и культурной жизни, чем их имеют другие области Украины.

Прежде всего, это сказалось на правовом статусе местных представительных органов. Так, если областные Советы Украины не имеют своих исполнительных органов и делегируют собственные полномочия для исполнения их областными государственными администрациями, то АРК имеет собственный исполнительный орган – Совет министров, который «самостоятельно осуществляет исполнительные функции и полномочия по вопросам, отнесенным к ведению Автономной Республики Крым...» [5]. Проблема состоит в том, что до сих пор отсутствует четкое разграничение полномочий между центром и Автономной Республикой Крым, в связи с чем регулярно возникают противоречия, мешающие развитию их отношений.

Крымская автономия отличается от других областей Украины и тем, что формируемый Верховной Радой АРК Совет министров «выполняет также государственные исполнительные функции и полномочия, делегированные законами Украины в соответствии с Конституцией Украины». Для исполнения этих государственных функций и полномочий крымской автономии переданы финансовые, материальные средства и объекты государственной собственности. Организация и порядок выполнения государственных функций Автономной Республики Крым определяются нормативно-правовыми актами её Верховной Рады.

Таким образом, не являясь государственным образованием, АРК наделена государственными функциями, делегированными ей Конституцией и законами Украины. К сожалению, приходится

констатировать, что нет четкого разграничения полномочий между Верховной Радой АРК и Советом министров АРК - это является следствием недостаточной законодательной урегулированности вопроса о деятельности республиканских министерств и комитетов и в целом Совета министров АРК Крым.

Конституция АРК предоставляет Автономной Республике Крым широкий суверенитет в области экономики. Статьи 18 и 35 Конституции закрепили за крымской автономией право собственности на землю, природные ресурсы и впервые – право собственности на предприятия, учреждения, организации во многих отраслях народного хозяйства АРК.

Более широкие полномочия по сравнению с областями Украины крымская автономия имеет в сфере бюджета. Статья 18 Конституции закрепила так называемую «одноканальную» систему формирования бюджета «снизу». Государственные налоги и сборы на территории АРК в полном объеме идут в бюджет автономии, с дальнейшей передачей в Государственный бюджет Украины средств для общегосударственных расходов. Ведению АРК подлежит регулирование межбюджетных отношений с Украиной «для сбалансирования бюджета на уровне, необходимом для обеспечения и осуществления полномочий Автономной Республики Крым, а также жизненного уровня населения не ниже социальных стандартов и потребностей...». АРК получила широчайшие права в налогообложении, установлении доходов бюджета, исключительное право на предоставление льгот по налогам и другим платежам, устанавливаемым Автономной Республикой Крым.

Конституция предоставила крымской автономии право на создание свободных экономических зон и обеспечение их функционирования, предоставление льгот инвесторам, в т.ч. иностранным. АРК имеет право самостоятельно осуществлять внешнеэкономическую деятельность, вступать в отношения «с органами власти, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями граждан других государств и их регионов, с международными организациями в области экономики, науки, образования, охраны окружающей среды и природопользования, в социально-культурной сфере» – в пределах общегосударственной внешней и внутренней политики Украины. Что очень важно, АРК получила право гарантировать соглашения об инвестициях во всех этих отраслях. Крымская автономия может участвовать в формировании и осуществлении основных принципов внутривластной, внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности Украины по вопросам, касающимся Автономной Республики Крым».

К полномочиям АРК относятся не только определение структуры и приоритетных направлений развития своей экономики в соответствии с законами Украины, но и утверждение программ социально-экономического и культурного развития, контроль за их выполнением. А это значит, что Верховная Рада и Совет министров АРК могут разрабатывать и осуществлять собственные программы социальной защиты населения полуострова, поднимая её планку выше, чем в других регионах Украины. Статьи 45 и 46 Конституции АРК конкретизировали вопросы взаимодействия органов власти АРК с органами местного самоуправления автономии. Верховная Рада АРК и местные самоуправления могут объединять свои финансовые и материальные ресурсы для реализации совместных программ в сфере образования, здравоохранения, культуры, связи, землеустройства, градостроительства, подготовки кадров, социальной защиты населения и других. Совет министров АРК контролирует выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных им Законом Украины и нормативно-правовыми актами Верховной Рады АРК.

В соответствии с Конституцией и законами Украины Конституция АРК (ст. 10) гарантирует функционирование и развитие государственного (украинского), русского, крымско-татарского и других национальных языков в крымской автономии. Всем гражданам гарантируется право воспитания и обучения на родном языке в государственных дошкольных учреждениях и учебных заведениях. Такое право является уникальным на планете, его нет в России, США, Англии, Франции, Франции, Италии и почти во всех других странах мира. Русский язык в АРК, как язык большинства населения и приемлемый для межнационального общения, используется во всех сферах общественной жизни, в т.ч. в работе учреждений и предприятий связи, коммунального обслуживания, общественного транспорта, здравоохранения, образования и других. Статья 14 Конституции АРК гарантирует право всех национальных меньшинств автономии создавать свои национальные учебные заведения, общества, клубы, телестудии, издательства и т.п. Для развития национальных языков, культур национально-культурным обществам и объединениям АРК обеспечивается право на взаимоотношения в сфере культуры, в т.ч. с правительствами и культурными обществами их исторической Родины. 21 апреля 1999 г. Верховная Рада АРК утвердила постановления о Гербе, о Флаге и о Гимне Автономной Республики Крым.

Согласно законодательству Представительным органом Автономной Республики Крым является Верховная Рада АРК, правительством – Совет министров. Председатель Совета министров назначается на должность и смещается с должности Верховной Радой АРК по согласованию с Президентом Украины. Полномочия, порядок формирования и деятельности Верховной Рады и Совета министров АРК определяется Конституцией и законами Украины, Конституцией и иными нормативно-правовыми актами Верховной Рады АРК по вопросам, отнесенным к её компетенции. Правосудие в АРК осуществляется судами, которые входят в единую систему судов Украины. Судами Украины применяются Конституция Автономной Республики Крым, нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым, акты Совета министров Автономной Республики Крым в случаях, предусмотренных законами Украины.

Организация и деятельность органов прокуратуры в Автономной Республике Крым определяются Конституцией Украины и законами Украины. Верховная Рада Автономной Республики Крым имеет право заслушивать информацию Прокурора Автономной Республики Крым и поднимать вопрос о его освобождении от должности перед Генеральным прокурором Украины.

В соответствии с Законом Украины «О Верховной Раде Автономной Республики Крым» (10.02.1998 г.) Верховная Рада АРК – однопалатный орган, избираемый сроком на 5 лет в составе 100 депутатов. Закон Украины "О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских председателей", от 11 июля 2010 г. устанавливает, что депутаты Верховной Рады Автономной Республики Крым избираются гражданами Украины на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования по мажоритарно-пропорциональной системе [6].

Верховная Рада АРК в соответствии с Конституцией Украины не наделена правом принимать законы, она принимает решения и постановления, являющиеся обязательными к исполнению в Автономной Республике Крым. Постановления Верховная Рада АРК издаёт по вопросам нормативного характера, а решения – по организационно-распорядительным вопросам. Нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым (решения и постановления), а также акты Совета министров АРК (решения) не могут противоречить Конституции Украины, законам Украины, правовым актам Президента и Кабинета Министров Украины. В случае несоответствия нормативно-правовых актов Верховной Рады АРК Конституции и законам Украины Президент Украины может приостановить действие этих нормативно-правовых актов с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины относительно их конституционности. В том, что Верховная Рада АРК принимает Конституцию АРК, нет противоречия, ибо в данном случае Конституция АРК является не Основным Законом, а Основным нормативно-правовым актом, подчиняющимся Конституции и законам Украины.

В соответствии со статьей 137 Конституции Украины Автономная Республика Крым осуществляет нормативное регулирование по вопросам, решение которых непосредственно связано с жизненными интересами местного населения. Это вопросы сельского хозяйства и лесов; мелиорации и карьеров; общественных работ, ремесел и промыслов; благотворительной деятельности; градостроительства и жилищного хозяйства; туризма, гостиничного дела, заведений культуры, историко-культурных заповедников; транспорта общего пользования, автодорог, водопроводов; санитарной и лечебной служб.

В рамках полномочий, определенных Конституцией Украины, Автономная Республика Крым решает вопросы, отнесенные к её компетенции. Это назначение и проведение выборов депутатов Верховной Рады АРК, организация и проведение местных референдумов; управление имуществом, принадлежащим Автономной Республике Крым; разработка, утверждение и исполнение бюджета Автономной Республики Крым и программ социально-экономического, культурного развития, рационального природопользования, охраны окружающей среды.

Автономная Республика Крым определяет также статус местностей как курортов, обеспечивает функционирование и развитие государственного и национальных языков и культур в Автономной Республике Крым, охрану и использование памятников истории, инициирует введение чрезвычайного положения и установления зон чрезвычайной экологической ситуации в АРК или в отдельных её местностях. Она принимает участие в обеспечении прав и свобод граждан, национального согласия, разработке и реализации государственных программ возвращения депортированных народов, содействует охране правопорядка и общественной безопасности.

В целях обеспечения взаимодействия между органами государственной власти Украины и органами власти Автономной Республики Крым предусматривается делегирование Автономной Республике Крым государственных функций и полномочий для исполнения на территории

автономной республики. По этим вопросам Совет министров Автономной Республики Крым подотчетен и подконтролен Кабинету Министров Украины, а местные государственные администрации – Совету министров Автономной Республики Крым.

Органом государственной власти в Автономной Республике Крым является Представительство Президента Украины. Представительство Президента в Автономной Республике Крым введено в соответствии с Законом Украины «О Представительстве Президента Украины в Автономной Республике Крым» от 17 декабря 1992 г., правовой статус его регулируется также Конституцией Украины и Положением «О Представителе Президента Украины в Автономной Республике Крым» от 31.01.1996 г. Представительство входит в систему органов государственной исполнительной власти. Оно подчиняется Президенту Украины, а по вопросам, отнесенным к полномочиям Кабинета Министров, еще и Кабинету Министров Украины. В рамках своих полномочий Представительство обеспечивает реализацию на территории Автономной Республики Крым законодательства Украины, проводит государственную политику в определенных законодательством сферах, защищает права и законные интересы граждан.

Перед Кабинетом Министров Украины и Президентом ответственен также Совет министров Крыма, являющийся правительством АРК. Этот орган интегрирован в систему исполнительной власти Украины, о чем свидетельствует ряд фактов. Во-первых, Председатель Совета министров АРК назначается на должность и освобождается от должности Верховной Радой АРК по соглашению с Президентом Украины. Во-вторых, Президент Украины может отменить не только акты Кабинета Министров Украины, но и акты Совета министров Автономной Республики Крым. В районах Автономной Республики Крым образуются районные государственные администрации, подчиняющиеся Правительству Автономной Республики Крым, Кабинету Министров и Президенту Украины. Автономная Республика Крым имеет Постоянное представительство в столице Украины городе Киеве, а также представительства по вопросам экономического, социального, культурного и иного сотрудничества в регионах для реализации соглашений, заключенных с ними Автономной Республикой Крым в пределах своей компетенции.

Таким образом, АРК является специфической административно-территориальной единицей с особым правовым статусом и более широкими полномочиями по сравнению с областями Украины. Органам публичной власти автономии присуща особая правовая природа – это органы публичной власти автономного образования. Они по своей сущности являются органами регионального самоуправления, самоорганизации граждан Украины, постоянно проживающих на территории Автономной Республики Крым, которые непосредственно или через созданные ими органы власти автономии решают в соответствии с действующим законодательством вопросы жизнедеятельности автономии. Согласно Конституции Украины, Конституции АРК, законам Украины Автономная Республика Крым является составной и неотъемлемой частью Украины и наделена полномочиями, которые существенно отличают ее от областей, как административно-правовых единиц унитарного государства. Однако, изменения, произошедшие в последнее время в структуре государственного управления, вызывают необходимость совершенствовать взаимоотношения центра с автономией в плане более четкого разграничения полномочий, невмешательства центральной власти в сферы, относящиеся к компетенции АРК. Для этого при разработке плана социально-экономического развития автономии следует учитывать особенности истории Крыма, его положение в геополитическом пространстве, национальный состав населения.

Литература

1. Борденюк В. Територіальна автономія як явище державно-правового життя: конституційно-правові аспекти /В.Борденюк // Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін [Текст] : Зб. Наук. Праць. – К., 2005. — С. 102—124;
2. Копиленко О.Л. Автономна Республіка Крим: Проблеми правового статусу / О.Л. Копиленко. – К.: Таксон, 2002. — 342 с.;
3. Копиленко О. До проблеми правового статусу Автономної Республіки Крим / О. Копиленко // Вісник Академії правових наук України.-1998.- № 1.- С.41-50; 4. Кичун В.І. Конституційні основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим: автореф. Дис к.ю.н. / В.І. Кичун. Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого – Х., 2001. - 20 с. .
5. Конституція Автономної Республіки Крим. – Симферополь, 1999, ст. 35.
6. Закон України "О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских председателей" от 11 июля 2010 г. <http://www.portal.rada.gov.ua/>