

Велігодський В. М.

ОСОБЛИВОСТІ ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРИМУ В 1991 – 2000 рр.

Одним із напрямків розвитку сучасної української держави є формування нового адміністративно-територіального устрою. Владні структури, представники політичної еліти півострова останні роки постійно генерують проекти та різні ідеї щодо змін повноважень Кримської автономії. Це робить актуальним виділення й аналіз етапів, фактів, пов'язаних із становленням того адміністративно-територіального устрою, який ми маємо сьогодні. У зв'язку з цим наукове та практичне значення має звернення до розгляду особливостей розбудови автономії в Криму у кінці 80-х – 90-і роки ХХ століття. Наша стаття певною мірою дає відповідь на запитання, в якій мірі проблема Криму була дійсно небезпечною для становлення української державності, що вдалося зробити для збереження стабільності в даному регіоні, що не вдалося, і головне – що треба зробити, щоб довести спроможність держави розв'язувати складні правові проблеми, виходячи із принципів демократії і необхідності входження України як цивілізованої правової держави до світового співтовариства.

Однією із найскладніших проблем цього періоду була проблема пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою Криму. Вона розглядається в низці наукових праць і статей українських і зарубіжних істориків, політологів, правознавців [1].

Найбільш ґрунтовно цю проблему розглянув проф. О. Л. Копиленко в монографії “Новітнє кримське “державотворення”: суверенізація чи автономія”, яка вийшла в 2002 р.

Але, як зазначає сам автор, він розглянув лише “правові” питання цієї та інших проблем. Доводиться визнати, що визначення правової природи автономії та пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою Криму залишається такою ж актуальною проблемою як і дванадцять років тому. Отже, не менш актуальною слід вважати і увагу до цієї проблеми з боку історичної науки.

Метою статті є узагальнення досвіду розбудови автономії та пов'язаного з ним суспільно-політичного життя в Криму з 1991 р. по 2000 р., реалізація політики центру стосовно Автономної Республіки Крим, яка і сьогодні є не послідовною. Державні органи, провідні наукові інституції не мають чіткого уявлення про правову природу автономії та її параметри. Досвід вирішення гострих проблем політичного протистояння в зазначений період допоможе більш ефективно здійснювати регіональну політику держави не політичними заходами, а законодавчим, правовим шляхом.

У 1991 р. у Криму на основі всекримського референдуму була відновлена адміністративно-територіальна автономія. Крим сьогодні – це одиниця державного об'єднання і державного значення. В цьому плані він має історію власного становлення і водночас є підвладним деяким перетворенням у новій якості, але прагне й до закріплення свого конституційно-правового статусу. На кожному з цих етапів формувалася окрема правова модель Автономної Республіки Крим, яка у травні 1992 р. тимчасово вийшла з правової системи України.

Ідея про зміну державно-правового статусу Кримської області в автономну республіку була реалізована шляхом референдуму 20 січня 1991 р. на основі сукупності нормативно-правових актів. Головною проблематикою цих документів стала юридична правомірність референдуму та визначення предмета референдуму, який проводився без достатньої законодавчої бази. Тогочасними чинними Конституцією УРСР і Декларацією “Про державний суверенітет України” проведення обласних референдумів не було передбачено. Закон України “Про відновлення Кримської АРСР” від 12 лютого 1991 р. був прийнятий під тиском переданого 20 січня 1991 р. в Криму референдуму та зовнішніх політичних факторів.

Уперше правовий статус Криму як автономної республіки у складі України був визначений Законом України “Про відновлення Кримської АРСР”, згідно з яким Кримській області було надано статус автономної республіки, а Кримська обласна Рада народних депутатів набула статусу Верховної Ради Кримської Автономної Республіки. За своїм змістом новий конституційно-правовий статус Криму як автономної республіки у складі України, закріплений у Законі України від 29 квітня 1992 р. “Про статус автономної Республіки Крим”, не є сталою визначеною системою. Подальше збереження і розбудова автономного устрою Криму багато в чому залежало саме від ефективності пошуку шляхів правового розв'язання політичних проблем.

Кримське керівництво, послуговуючись недоліками тодішнього законодавства України, слабкістю органів державної влади України, формувало свої правові моделі автономного устрою автономії. Основними нормативно-правовими актами в цьому процесі були Декларація “Про державний суверенітет Криму” від 4 вересня 1991 р., “Акт про державну самостійність Республіки Крим” та Конституція Республіки Крим від 6 травня 1992 р. Ці правові документи порушували чинне законодавство України і не вирішували основних питань взаємовідносин державного центру і автономії – співвідношення правових систем України і автономії, механізму дії законів та інших нормативних актів держави на території Криму і т. ін. Певною мірою ці норми регулював Закон України “Про розмежування повноважень між державними органами України і Криму”, але він був нереалізований. Цей закон не повністю виконувався державою і порушувався автономією. Усе це створило правову ситуацію, коли закон не діє, а є лише тимчасовим юридичним документом, який при зміні політичної ситуації був скасований.

Радикальна зміна конституційно-правового статусу Криму відбулася у зв'язку з прийняттям Верхов-

ною Радою Криму в жовтні 1993 р. законів “Про Президента Республіки Крим” та “Про вибори Президента Республіки Крим”, які не тільки не відповідали існуючій політичній системі Республіки Крим, а й суперечили власній Конституції від 6 травня 1992 р. Спроба повернути автономію до правової системи держави Постановою Верховної Ради України “Про статус автономної Республіки Криму згідно з Конституцією і законодавством України” була зірвана певними політичними силами на півострові в першій половині 1994 р.

У результаті виборів Президентом Республіки Крим був обраний Ю. Мешков – представник проросійських радикальних політичних сил, а його союзники – виборчий блок “Росія” – отримали 70 відсотків депутатських мандатів у Верховній Раді Криму. Кримські політичні сили виявилися неготовими до самостійного регулювання політичних процесів в автономії без зовнішнього втручання; право не стало визначальним інструментом регулювання політичного життя на півострові, а в умовах численних суперечностей між положеннями кримської Конституції та законами про Верховну Раду і Президента Автономної Республіки Крим правова система автономії стала недієздатною.

У політико-правовій ситуації 1994 р. – першої половини 1995 р. чітко простежуються три основні етапи, які відіграли суттєву роль у зміні правового статусу Криму.

1-й період – це конфронтація Президента Автономної Республіки Крим і Верховної Ради АРК з державними органами України. Цей період охоплює січень – травень 1994 р.; 2-й період – конфлікт між виконавчою і законодавчою владою Автономної Республіки Крим, який тривав з червня до початку вересня 1994 р.; 3-й період – це протистояння між Президентом і Верховною Радою Автономної Республіки Крим, яке призвело до краху політичного режиму Ю. Мешкова і виборчого блоку “Росія” (вересень 1994 р. – березень 1995 р.). Наприкінці 1994 р. в Криму склалася правова ситуація, що не тільки докорінно змінила конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим, вивела автономію за межі правової системи України, а й спричинила відкрите ворогування між Президентом Ю. Мешковим і Верховною Радою АРК та конфлікти в самій Верховній Раді, тобто повного беззладдя на півострові. Автономна Республіка Крим утратила свої повноваження, а державний центр на основі нормативно-правових актів намагався визначити такий правовий статус Криму, який би знаходився у правовій системі України. В зазначений період розвиток законодавства України щодо Криму був об’єктивно спрямований на остаточну ліквідацію суверенності автономії. Водночас законодавець був змушений враховувати особливості політичного і соціально-економічного розвитку півострова, але реакція органів державної влади України стосовно правової ситуації в автономії була дещо запізнилою. Законом України від 17 березня 1995 р. “Про відміну Конституції і деяких законів Автономної Республіки Крим” була скасована Конституція Республіки Крим від 6 травня 1992 р. з подальшими змінами і доповненнями, а також закони Республіки Крим від 17 вересня 1993 р. “Про вибори Президента Республіки Крим” і від 14 жовтня 1993 р. “Про Президента Республіки Крим” та деякі інші.

Згідно з цим законом Конституція республіки підлягала обов’язковому затвердженню Верховною Радою України. Закон визначав, що повноваження Верховної Ради Криму можуть бути достроково припинені у разі їх суперечності діючій Конституції та законам України. Установлювався новий перелік повноважень Криму – значно вужчий, ніж у Законі “Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Криму”. Після скасування Конституції та прийняття Закону України “Про статус автономної Республіки Крим” були припинені законодавчі функції Верховної Ради автономії. Втім, кримське керівництво продовжувало тактику розбудови автономії на засадах суверенності. В свою чергу, в діях органів державної влади України і, перш за все, Президента України простежується послідовне повернення автономії до правової системи держави. У другій половині 1995 р. була підписана низка указів Президента України, які визначали статус органів виконавчої влади АРК, регулювали правові відносини між центром і автономією, відкривали можливість продовження конституційного процесу.

Порівнюючи варіант Конституцій АРК від 1 листопада 1995 р. з варіантом від 4 квітня 1996 р., ми вважаємо, що вони порушували законодавство України в таких принципових положеннях, як проголошення Верховної Ради Криму вищим органом державної законодавчої влади в Республіці Крим, порядок обрання Верховної Ради Криму, депутатська недоторканність тощо. Як свідчить досвід зарубіжних країн, за умов функціонування унітарної держави організація державної влади здійснюється за принципом субординації, а не координації. Проте, незважаючи на вищезгадані та інші суперечності, ці варіанти Конституцій уперше закріпили конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим.

Важливим етапом в еволюції конституційно-правового статусу АРК стало ухвалення Конституції України. Щодо перспектив кримської автономії, то Конституція України, зокрема, X розділ, по-різному використовувалися з боку державних органів України та Криму. На перший план знову вийшли політичні міркування, причому як з боку самої Верховної Ради АРК, так і державних органів України.

Уперше правовий статус Криму став оформлятися на конституційній основі в період виборів Верховної Ради АРК у 1998 р. Порядок формування Верховної Ради АРК був визначений Конституцією України (частина 4 ст. 136) і законами України, нормативно-правовими актами АРК з питань, віднесених до її компетенції. Це положення “з питань, віднесених до компетенції АРК” є принциповим і стало предметом основних суперечностей між Верховною Радою України і Верховною Радою АРК, а також дало можливість прийняти в 1997 р. неправомочне рішення Верховної Ради АРК “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим”.

Протистояння з приводу майбутніх виборів депутатів Верховної Ради АРК затягнулося до початку

березня 1998 р., коли Верховна Рада України ухвалила відповідні зміни до закону, скоректувавши всі терміни, необхідні для проведення виборів саме 29 березня 1998 р., які відбулися в зазначений термін. Попри недоліки в Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим” вибори відбулися в усіх 100 одномандатних виборчих округах.

Аналіз виборів до Верховної Ради АРК у 1998 р. свідчить про вади мажоритарної системи, за якою проводилися вибори. За основну частину депутатського корпусу проголосувало від 40 до 25 відсотків виборців. Це говорить не тільки про недоліки виборчої системи, а й про відносно низький рівень довіри виборців до обраних депутатів. Лише 18 відсотків депутатів автономії на виборах отримали 40 і більше відсотків голосів у своєму виборчому окрузі.

Стан та рівень здійснення передвиборчої агітації, підготовки агітаційно-пропагандистських матеріалів з цієї тематики мають велике значення для досягнення політичними силами остаточної мети – приходу у владні структури. Але у багатьох суб’єктів виборчого процесу в Криму цей рівень був ще недостатнім. Формам та методам роботи бракувало наукового підходу, системності та конкретної спрямованості на відповідну аудиторію.

Досвід проведення виборів депутатів Верховної Ради АРК показав, що найбільш складною стала проблема представництва кримськотатарського населення, що зумовило гостре протистояння між меджлісом кримськотатарського народу і представницьким органом автономії. Сучасна політична ситуація на півострові вимагає внесення змін до Конституції України і Конституції АРК, а також уведення відповідної правової норми до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим”, яка б створювала необхідні умови для формування складу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з урахуванням представництва національних меншин.

Сучасний статус Автономної Республіки Крим визначений, насамперед, Конституцією України, згідно з якою вона є невід’ємною складовою частиною України. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р. 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 і співвідношення нормативно-правових систем України й автономії, організації влади в АРК, її повноважень, власності і бюджету.

Важливою 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” від 10 лютого 1998 р., 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.

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 відповідальна 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” від 17 грудня 1992 р. та “Положення про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” від 31 січня 1996 р. 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 України “Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим”, а також прийняття інших актів, передбачених Конституцією України (Розділ X), що будуть відповідати її вимогам.

Таким чином, 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 досліджуваний період 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.

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 етнічних 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.

Література:

1. Копиленко О. Л. Україна і Крим: “переговори у справі нового ладу” (документи і матеріали). – К.: Новий парламентський інститут, Парламентське видавництво, 2001. – 232 с.; Копиленко О. Л. З історії законодавства про громадянство України. – К.: Новий парламентський інститут, Парламентське видавництво, 2001. – 72 с.; Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: Монографія. – К.: Таксон, 2002. – 342 с.