

## Конституційне право

УДК 342

Копиленко Олександр \*

## АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ: ЖИТТЯ ПІСЛЯ КОНСТИТУЦІЇ

*У статті аналізуються актуальні питання правового статусу АР Крим, повноважень її нормотворчих і виконавчих органів та їх взаємодії з центральною владою, зокрема після прийняття кримської Конституції. Розглянуто проблемні аспекти становлення та розвитку автономії, формування державної політики щодо неї, удосконалення законодавства України у цій сфері, а також практику реалізації Конституції АР Крим.*

*Ключові слова: Конституція АР Крим, автономія, державотворення.*

**Копыленко А. Л. Автономная Республика Крым: жизнь после Конституции.**

*В статье анализируются актуальные вопросы правового статуса АР Крым, полномочий ее нормотворческих и исполнительных органов и их взаимодействия с центральной властью, в частности после принятия крымской Конституции. Рассмотрены проблемные аспекты становления и развития автономии, формирования по отношению к ней государственной политики, совершенствования законодательства Украины в этой сфере, а также практика реализации Конституции АР Крым.*

*Ключевые слова: Конституция АР Крым, автономия, государственное строительство.*

**Kopylenko O. L. Autonomous Republic of Crimea: life after the Constitution.**

*The article analyzes topical issues of the legal status of the Autonomous Republic of Crimea, the powers of its rule-making and executive bodies and their interaction with the central authority, in particular after the adoption of the Crimean Constitution. The problematic aspects of the formation and development of autonomy, the formation of state policy on it, the improvement of Ukrainian legislation in this area, as well as the practice of implementing the Constitution of the Autonomous Republic of Crimea are considered.*

*Keywords: Constitution of the Autonomous Republic of Crimea, autonomy, state building.*

23 грудня 1998 р. Верховна Рада України нарешті затвердила Конституцію Автономної Республіки Крим. Із плином часу постає закономірне питання: як змінилося життя автономії, її, говорячи словами І. Франка, «ідейна фізіономія» після такої омріяної та довгоочікуваної події.

Варто нагадати, що, доручивши 1991 року самостійно підготувати проект своєї Конституції, центр припустився майже фатальної помилки, яку потім весь час у муках намагався виправити. Саме тому відповідний «кримський розділ» Конституції України 1996 р. народився на хвилі політичного протистояння та компромісу. Через те, будемо відверті, вийшов вкрай невдалим. Більше того, надмірно зарегламентованим.

Як один з учасників підготовки того розділу (на той час я обіймав посаду заступника завідувача юридичного відділу Секретаріату Верховної Ради України) разом зі своїм колегою М. І. Корнієнком (тоді першим заступником завідувача науково-експертного відділу Секретаріату) я пропонував передбачити в цьому розділі лише закон «Про основи організації влади в АР Крим». На жаль, ця ідея не дістала підтримки, а в розділі Х Конституції з'явився досить об'ємний пакет законів України та майже аналогічних нормативно-правових актів АР Крим, які практично дублювали один одного або, навіть, суперечили один одному.

Так, одразу ж виникли серйозні протиріччя, насамперед, між Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» та Конституцією АР Крим. Зокрема, по-різному окреслювалася природа Верховної Ради АР Крим, а також вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Та це лише один з аспектів загальної проблеми. Наприклад, те, що в законі «Про Верховну Раду АР Крим» віднесено до її відання, кримською Конституцією визначалося як «компетенція», причому значно розширена. Закон «Про Верховну Раду АР Крим» передбачав лише заслуховування нею інформацій начальника Головного управління МВС та СБУ України в Криму (пункт 26 частини першої статті 9), однак у Конституції АР Крим йшлося вже про погодження призначення та звільнення цих посадових осіб. І подібних прикладів можна навести чимало.

У липні 1999 року український парламент зробив спробу внести лише одну зміну до закону «Про Верховну Раду АР Крим». Деякі депутати Верховної Ради України активно лобіювали інтереси своїх кримських «колег», намагаючись відновити їхній імунітет хоча б в обмеженому варіанті. Пропонувалося доповнити статтю 5 новими положеннями, за якими, зокрема, «депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим не можна було затримати чи заарештувати без згоди Верховної Ради Автономної Республіки Крим до винесення обвинувального вироку. Однак Президент України повернув цей закон до Верховної Ради, а вона не змогла подолати президентське вето, й основних проблемних положень, як уже зазначалося, взагалі не торкнулася.

Варто зауважити, що кримські депутати все-таки не залишилися зовсім «беззахисними». Щоправда, це сталося значно пізніше, вже після того, як 2006 року остаточно визначився механізм притягнення до кримінальної відповідальності депутатів місцевих рад. Оскільки загалом це тема окремого дослідження, зазначимо, що того року з'явився нарешті прямо передбачений Конституцією України закон «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», за яким кримінальна справа проти кримського парламентаря могла порушуватися Генеральним прокурором України, його заступником, прокурором АР Крим або судом.

Узагальнюючи ті зміни, які вносилися до закону «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», можемо говорити, що весь процес «кримського» будівництва з боку центру здійснюється досить хаотично. А деякі з них стали автоматично проекцією загальноукраїнських новацій.

Найхарактернішим прикладом такої механічної проекції загальноукраїнських новацій на кримський ґрунт можна вважати «узгодження» закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року та закону «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим».

Слідуючи новітній традиції нашого законодавства, яке давно вже не виділяє Верховну Раду та Раду міністрів АР Крим із загального ряду місцевих органів влади, цей закон досить некоректно втручається у «сферу впливу» як Конституції АР Крим, так і закону «Про Верховну Раду АР Крим». Наприклад, за статтею 17 закону про засади державної регуляторної політики, вона здійснюється Верховною Радою АР Крим відповідно до Конституції України, цього закону, інших законів України, Конституції АР Крим та нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим з питань, віднесених до її компетенції.

Однак Конституція України (ст. 135) та Конституція АР Крим (ст. 28) вже встановили, що кримські нормативно-правові акти не можуть суперечити Конституції та законам України, тому для чого окремо виділяти ще й акти регуляторні? А тим більше - втручатися у сферу повноважень Верховної Ради АР Крим самостійно визначати порядок опублікування власних нормативно-правових актів? Йдеться про те, що статтею 12 закону про засади державної регуляторної політики регуляторні акти, ухвалені Верховною Радою АР Крим, офіційно оприлюднюються у визначених нею друкованих засобах масової інформації не пізніше як у десятиденний строк з дня їх підписання кримським спікером. Проте на підставі статті 27 Конституції АР Крим нормативно-правові акти Верховної Ради АР Крим підписуються її головою протягом 14 днів після їх прийняття і набувають чинності у порядку, встановленому Конституцією АР Крим і нормативно-правовими актами Верховної Ради АР Крим. Цю норму відтворено у статті 111 Регламенту кримського парламенту. Звичайно, не можна ставити під сумнів пріоритет закону України, водночас права автономії гарантовано актом вищої юридичної сили – Конституцією України, яка до того ж (ст. 138) допускає лише делегування АР Крим інших повноважень і відповідно не допускає їх обмежень.

Утім існують суперечності не тільки між цим законом і Конституцією АР Крим. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (частина третя статті 46) пропозиція щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації в АР Крим вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України Головою Ради міністрів АР Крим (після того, що стали називати скасуванням політреформи 2010 року, цей механізм також кардинально не змінився), тоді як відповідно до Конституції АР Крим (частина третя статті 37), згадані керівники призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, погодженим з Головою Верховної Ради АР Крим і Головою Ради міністрів АР Крим, Постійним представником Президента України в АР Крим.

Принагідно зазначимо, що Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», який постійно згадувався в офіційних документах та заявах, було прийнято тільки через 15 років, та він все одно дублював відповідні норми кримської Конституції.

Як відомо, Конституція України (ст. 139) передбачає також і закон про правовий статус представництва Президента України в АР Крим. Уперше подібний закон, який так і називався «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», було ухвалено ще 17 грудня 1993 року. З прийняттям Конституції України з цілком зрозумілих причин виникла потреба в його вдосконаленні. 30 квітня 1998 року Президент України вніс проект його нової редакції на розгляд Верховної Ради. Однак минуло майже два роки, поки 2 березня 2000 року вона його ухвалила.

На наш погляд, на цьому законі також позначилася загальна тенденція, яка постійно «тяжіє» над кримською проблемою, – брак чітких науково-правових підходів. Насамперед це проявилось в тому, що Представництво наділялося владними повноваженнями щодо органів місцевого самоврядування. Зокрема, Представник Президента дістав право «вимагати в разі порушень Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України пояснень від посадових осіб Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності в Автономній Республіці Крим» (пункт «г» статті 10).

Отже, з урахуванням цього закону, Конституції АР Крим, яка допускає скасування актів органів місцевого самоврядування, як Верховною Радою АР Крим, так і Радою міністрів АР Крим, Закону України «Про місцеві

державні адміністрації», органи місцевого самоврядування в АР Крим опинилися щонайменше під потрійним «наглядом», не кажучи вже про те, що параметри кримської автономії взагалі не передбачали жодної специфіки місцевого самоврядування.

Крім того, одразу ж виникло запитання й стосовно статусу Представництва – наприклад, чи правомірно вважати його контрольним органом?

Привертало увагу й те, що повноваження Представника Президента в АР Крим в якихось аспектах перекривали повноваження самого Президента, який, зокрема, формально не наділений правом вимагати в разі порушення Конституції і законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України відповідних пояснень від посадових осіб усіх рівнів, включаючи підприємства, установи й організації незалежно від форм власності. А свої повноваження як гаранта додержання Конституції України й законів України стосовно Верховної Ради АР Крим Президент України реалізує, звертаючись до Конституційного Суду України.

Необхідно враховувати, що на той момент, крім тих законів, які визначали ті чи інші параметри правового статусу АР Крим і прийняття яких прямо передбачене Конституцією України, цих же питань торкається й чимало інших законів. Норми, що визначають компетенцію Верховної Ради АР Крим, містилися в Земельному, Водному, Лісовому кодексах, Кодексі про надра, законах про плату за землю та про охорону навколишнього природного середовища та інших. Усі вони давно й ефективно діють. Більше того, коли йшли справжні баталії навколо обсягу прав АР Крим на земельні, водні та інші ресурси, саме цей варіант дозволив розрядити ситуацію і дістав підтвердження практикою. Через те саме його й було закріплено в Конституції АР Крим. На підставі пункту 9 частини першої статті 18 АР Крим здійснює повноваження, віднесені до її відання згаданими кодексами та іншими законами України. Та все одно вони потребували і потребують певної ревізії. Виникають навіть термінологічні проблеми. Наприклад, у Лісовому кодексі України до 2006 року вживалося застаріле означення «Республіка Крим», у Водному кодексі України, – «АР Крим», а в Кодексі про надра й досі вживаються означення як «АР Крим», так і «Республіка Крим».

За Регламентом Верховної Ради України будь-який новий законопроект подається разом з проектом відповідних змін до усіх законів, сферу яких він зачіпає. На жаль, у нашому досить інтенсивному законотворчому процесі ця вимога не дотримується. Через те процес узгодження може тривати роками, створюючи значні колізії.

Заради справедливості зазначимо, що після прийняття народженої в муках політичних компромісів Конституції АР Крим не тільки Верховна Рада України, а й інші – як писали раніше «директивні органи» – не мали чіткого уявлення про стратегію подальших кроків. Зокрема, 16 травня 2001 року Кабінет Міністрів України видав розпорядження «Про затвердження урядових заходів щодо прискорення соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим», яке містило надто конкретні і водночас такі ж стандартно-розпливчасті пропозиції і доручення, які не давали можливості зосередитися на тих узагальненнях, без яких не можна формувати те, що ми називаємо державною політикою. Наприклад, йшлося про необхідність проаналізувати, з одного боку, «стан дотримання конституційних прав громадян, що проживають на території АР Крим», а з іншого, – практику «застосування норм Конституції АР Крим та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо призначення на посаду чи звільнення з посад голів райдержадміністрацій». Проте, як і раніше, залишилася поза увагою загальна проблема відповідності Конституції та нормативно-правових актів АР Крим Конституції і законам України, весь механізм взаємодії центру та автономії.

Цікаво, що це розпорядження готувалося з урахуванням висновків і рекомендацій, запропонованих т. зв. «недержавними» дослідницькими інституціями, які активно і наполегливо заповнюють ті прогалини, що залишаються поза увагою «офіційних» наукових закладів. Йдеться насамперед про аналітичну доповідь «Крим на політичній карті України», підготовлену на початку 2001 року Українським центром економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова. У цій доповіді було проаналізовано і узагальнено значний матеріал, що мав безперечну як наукову, так і практичну цінність. Проте зміст запропонованих рекомендацій мав щонайменше дискусійний характер. Наприклад, Верховній Раді України і Конституційному Судові України пропонувалося (у досить категоричній формі – взагалі імперативний стиль цих рекомендацій заслуговує на окрему розмову) «продовжити роботу щодо повернення АРК до правового поля України – шляхом приведення окремих положень Конституції АРК, інших нормативно-правових актів автономії у відповідність до Конституції та чинного законодавства України», причому цю роботу автори доповіді радили «здійснювати у режимі діалогу та компромісу з органами державної влади та громадськості автономії»<sup>1</sup>.

Однак з огляду на свій правовий статус, Конституційний Суд України не міг за власною ініціативою «повернути АРК у правове поле України», а тим більше працювати у режимі «діалогу і компромісу», не кажучи вже про те, що сама ідея компромісу довела свою повну безплідність на початковому етапі становлення автономії, оскільки звелася в основному до нескінченних поступок з боку центру.

У цих же рекомендаціях знову йшлося про необхідність ухвалити закон «Про Раду міністрів АР Крим», «яким визначити статус і повноваження виконавчої влади автономії, деталізувати процедуру взаємодії Ради

<sup>1</sup> Національна безпека та оборона. – 2001. – № 4. – С. 36.

міністрів АРК з Верховною Радою АРК, з центральними органами виконавчої влади, з місцевими державними адміністраціями». Однак це лише один з аспектів проблеми, проте поза увагою знов-таки залишився весь комплекс факторів, пов'язаний з реалізацією усього пакету – Конституції АР Крим, закону «Про Верховну Раду АР Крим» і, нарешті, закону «Про Раду міністрів АР Крим».

У такому ж імперативному стилі від Президента України зажадали «підписати» Бюджетний кодекс, який передбачав зарахування ПДВ до бюджету автономії, однак ця рекомендація знов-таки не враховувала конфліктну ситуацію навколо цієї проблеми та її науково-правовий вимір.

У чому суть цієї проблеми? Почати варто з того, що Бюджетний кодекс взагалі не визнає Конституції АР Крим. У статті 67 «Особливості формування бюджету АР Крим та бюджетів міст Києва і Севастополя» сором'язливо згадується лише закон «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим». Проте цей закон складався лише з п'яти пунктів і не містив жодних особливостей. Усі вони регулюються самою Конституцією АР Крим, де саме і йдеться про «фінансову самостійність» автономії. При тому наївно сподіватися, що, говорячи лише про закон, яким затверджено Конституцію, можна замовчувати самий факт її існування.

По-перше, це юридично некоректно, адже Конституція України «вголос» визнає Конституцію АР Крим і, до речі, не торкається форми її затвердження – вказано лише, що вона «затверджується не менше як половиною від конституційного складу Верховної Ради України». По-друге, це ніяк не впливає на ситуацію в автономії і навпаки певною мірою ускладнює її. В усякому разі кримські політики приймали запропоновані правила гри, пристосовуючись до них. Так, 2 жовтня 2001 року Президія Верховної Ради АР Крим направила Президенту, Верховній Раді і Уряду України звернення, де наголошувалось на тому, що проект закону «Про державний бюджет України на 2002 рік» ігнорує «правові норми Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» і статті 67 Бюджетного кодексу України, що встановлює особливості формування бюджету автономії». Отже, коло замкнулося.

Подібні ж проблеми виникають, якщо проаналізувати й деякі інші статті Бюджетного кодексу. Так, стаття 4 «Стан бюджетного законодавства» вибудовує ієрархію нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні. На вершині цієї піраміди – Конституція. Останній, найнижчий – після нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади – відведений «рішенням органів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування». Однак евфемізм «рішення органів АР Крим» не розв'язує жодних проблем. По-перше, Верховна Рада АР Крим, хоч якби не робити вигляду, що її не існує, все одно виступає одним з «органів АР Крим», рішенням якого, хочемо ми цього чи ні, буде і Конституція АР Крим. А те, що «освячений» законом Верховної Ради України акт поставлено в один ряд з рішеннями місцевих держадміністрацій, не стільки цілком свідомо драгує амбіції кримських лідерів, скільки вже вкотре демонструє брак чітких науково виважених підходів до проблем автономії з боку центру.

Вже говорилося про дивне словосполучення «органи АР Крим». Крім нього, по всьому тексту кодексу вживається також означення «органи державної влади, органи влади АР Крим та місцевого самоврядування». Появу саме такого ряду можна пояснити нашою давньою «установкою» (невідомо ким і коли затвердженою) не вживати прикметник «державний» у кримському контексті. Та від цього не зміниться природа кримської автономії як складової частини України, і вже тільки це дає всі підстави цілком штучно не виокремлювати АР Крим у «субстанцію», що посідає осібне місце в українському державному механізмі. Тим більше, в Конституції України вжито означення «органи державної влади та місцевого самоврядування», тому всі інші новації будуть їй суперечити.

До того ж, за Бюджетним кодексом, бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування об'єднано терміном «місцеві бюджети». Тому в цьому випадку краще було взагалі не виділяти «органи АР Крим», ніж ритуально згадувати їх, не надаючи жодних специфічних й особливих повноважень, особливо якщо пам'ятати зобов'язання центру закріпити за автономією фінансову самостійність.

У контексті ж «кримського» аспекту нашого законотворення доводиться визнати, що невідомо ким і як народжені хибні конструкції «цементуються» на довгі роки. У липні 2010 року Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Бюджетного кодексу, який повністю відтворював – назвемо все своїми іменами – абсурд попереднього...

Попри всю банальність відомої тези, що завжди винні обидва учасники, тим не менше вона дуже точно характеризує ситуацію після 1998 р. Не тільки центр мусив щонайменше визначити перспективні параметри АР Крим, а й сама автономія не могла лишитися осторонь нових викликів.

Було б неправильно стверджувати, що Верховна Рада АР Крим нічого не робила й не робить у цьому напрямі. Так, її рішення «Про заснування почесних звань АР Крим, премій АР Крим та інших відзнак АР Крим» від 21 квітня 1999 року, яким, зокрема, звання «Почесний громадянин АР Крим» трансформувалося у звання «почесний кримчанин», поставило останню крапку в давній справі кримського громадянства. Це відповідало Конституції АР Крим, яка вже не передбачала внутрішнього кримського громадянства і в якій вже йшлося лише про забезпечення прав і свобод громадян України в АР Крим (ст. 9) та про форми їхньої участі у вирішенні

питань, віднесених до компетенції АР Крим (ст. 6). Годі говорити, що за рік-два «до» подібна постанова була просто неможлива...

Та все одно крилаті слова І. Франка «щирість тону й щирість переконань» залишилися й, на жаль, залишаються вкрай актуальними для «постконституційного» періоду кримської нормотворчості. Це засвідчила затверджена 17 лютого 1999 року Верховною Радою АР Крим постанова «Про першочергові заходи щодо реалізації положень Конституції АР Крим». У ній уже не було навіть ритуальних згадок про Конституцію та закони України, зате містилося завдання постійним комісіям Верховної Ради АР Крим до 1 липня 1999 року розробити і внести на розгляд Верховної Ради пропозиції про приведення у відповідність з Конституцією АР Крим нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим з питань, віднесених до їх компетенції. Крім того, Раді міністрів АР Крим доручалося «на основі архівних та інших документів та відповідно до статті 7 Конституції АР Крим уточнити межі території АР Крим і до 1 травня 1999 року представити відповідну інформацію Верховній Раді АР Крим», а також разом з Фондом майна АР Крим, міськими, районними, сільськими, селищними радами АР Крим підготувати перелік об'єктів власності станом на 12 січня 1999 року. І знов-таки подати цю інформацію Верховній Раді АР Крим. Ще один блок «директив» стосувався питань кадрової роботи, які в комплекті з постановою «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в АР Крим» (про неї буде сказано окремо), яку було ухвалено наступного дня, дали засобам масової інформації підстави для висновку про відродження в масштабах півострова колишньої «номенклатурної» системи.

Загалом же зазначена постанова справляла дивне враження. З одного боку, вона цілком відповідала загальнодержавній практиці. Згадаймо подібні акти Верховної Ради України та Президента України після прийняття Конституції нашої держави. З іншого боку, цілком явно простежувалося прагнення утворити замкнене середовище, підпорядковане паліативній ідеї кримської державності.

21 січня 1999 року Верховна Рада АР Крим ухвалила ще два акти такого ж неоднозначного змісту. Насамперед – це «План підготовки нормативно-правових та інших актів Верховної Ради АР Крим на перше півріччя 1999 року», яким постійній Комісії з питань місцевого самоврядування доручалося розробити проект Закону України «Про основи і принципи взаємодії між центральними органами державної влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими адміністраціями в АР Крим».

Здавалося б, процес затвердження кримської Конституції у Верховній Раді України поставив нарешті крапку в цій справі. Проте, як виявилось, кримські політики, навпаки, на той час не вважали проблему закритою. Щоправда, проект цей так і не було підготовлено, а наступні плани (за п'ять наступних років вони взагалі зійшли нанівець, поступившись місцем планам підготовки регуляторних актів) його взагалі не передбачали. Та справді, «невмируща сила» ідеї договірних, особливих відносин між центром та автономією, яку так наполегливо плекають кримські політики, робить цілком ймовірним її чергове народження в невідомо якій новій формі.

Заради справедливості зазначимо, що саму ідею підготовки у Верховній Раді АР Крим проектів законів України не слід вважати чимось «крамольним». Так, Регламент Верховної Ради України, який діяв з 1999 до 2006 років навіть допускав підготовку законопроектів з ініціативи окремих громадян – просто вносити їх могли лише ті, хто за Конституцією України мав на це право.

Ще одна постанова Верховної Ради АР Крим (її було ухвалено 21 січня 1999 року) називалася «Про присягу депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим». За цією постановою, депутати урочисто присягалися на «вірність АР Крим» і зобов'язувалися «суворо й неухильно відстоювати інтереси автономії, всебічно турбуватися про благополуччя, додержання прав і свобод кримчан, з гідністю й честю нести звання депутата Верховної Ради АР Крим». Однак ані Конституція АР Крим, ані Закон України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» не передбачали прийняття депутатами Верховної Ради АР Крим присяги.

Певні недоречності (назвемо їх так) бачимо й у тексті присяги, наприклад, зобов'язання додержувати лише Конституції АР Крим. Це прямо суперечило Конституції АР Крим, за статтею 24 (частина друга) якої депутати Верховної Ради АР Крим зобов'язані «дотримувати Конституції України, Конституції АР Крим, законів України і нормативно-правових актів АР Крим». Ясно, що текст присяги, тобто зобов'язання депутатів, не виправдано звужено.

Доречно згадати, що депутатом Верховної Ради АР Крим може бути громадянин України, який має право голосу, досяг на день виборів 18 років і проживає в Україні не менше п'яти років (стаття 23 Конституції АР Крим, стаття 5 закону «Про Верховну Раду АР Крим»). За цих обставин присяга громадянина України на вірність її автономній частині також викликала заперечення.

Оцінюючи період, що минув після затвердження Конституції АР Крим, можна виділити дві основні тенденції, які, втім, є лише новою формою традиційних для півострова політико-правових проблем.

Як і раніше, актуальною залишається відповідність нормативно-правових актів АР Крим Конституції України і законам України, яка тепер «доповнилася» і проблемою відповідності цих актів самій Конституції АР Крим. Щоправда, їх загострення з плином часу перейшло в латентну фазу.

Можна стверджувати, що одразу після прийняття кримської Конституції місцеві політики намагалися випробувати центр «на міцність» і перевірити його рішучість відстоювати здобуті з таким напруженням «рубезі».

Це проявлялося у гострій дискусії, що виникла навколо постанов «Про Регламент Верховної Ради АР Крим» від 30 червня 1998 року, «Про Рахункову палату АР Крим» від 17 березня 1999 року, «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в АР Крим» від 20 січня 1999 року, «Про Кримський будинок миру і дружби народів» від 19 листопада 1998 року.

Тепер важко відповісти, чому саме ці постанови Верховної Ради АР Крим викликали таку чутливу реакцію центру. Можливо це просто був привід, можливо щось інше (деякі інші постанови фактично продовжували курс на формування «повносуверенної» держави), зокрема, прагнення опробувати нові правові механізми регулювання відносин між центром і автономією, передбачені Конституцією України та щойно прийнятою Конституцією АР Крим.

Тим не менш перший крок був суто політичним, адже протягом 1999 (зокрема, 28 квітня та 27 грудня) та на початку 2000 років (16 лютого) тодішній Глава Адміністрації Президента України направляв листи Верховній Раді АР Крим з «пропозиціями» внести відповідні корективи до цих постанов.

Кримський парламент досить оперативно «відгукнувся» на ці листи, проте його реакція була лукавою. Вносилися суто косметичні правки, які не міняли їх суті. Відповідно й результат такої дивної, якщо не назвати це інакше, «гри» Верховної Ради АР Крим був цілком закономірним. 8 липня 2000 року Президент України видав указ, яким зупинив дію деяких нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим, насамперед постанов про посилення кадрової роботи в АР Крим та про Рахункову палату.

Втім, як не раз бувало в таких випадках, під «гарячу руку» потрапила й низка статей Регламенту Верховної Ради АР Крим, хоча доцільність зупинення дії деяких з них видається дискусійною і досі. Йдеться про ті норми, які стосувалися – умовно кажучи – «фракційно-партійного життя», що зараз стає нормою навіть для місцевого самоврядування.

З урахуванням цього Верховну Раду АР Крим не варто було позбавляти права на певну «самостійність» у конструюванні моделі своєї внутрішньої діяльності, особливо якщо немає на те прямої заборони як у Конституції АР Крим, так і в законі про Верховну Раду АР Крим.

Певною мірою цей сюжет екстраполюється й на картину сьогодення. Одразу ж виникає аналогія з Конституцією Криму 1992 року, коли заради збереження таких визивних позицій, як «народ Криму», «державність», кримські політики втратили майже повний економічний суверенітет, наданий їм законами України, а потім взагалі ледве не позбулися автономного статусу Криму, коли приймалася Конституція України.

Однак ситуація повторилася, може в менших масштабах: зупинили дію деяких дискусійних положень Регламенту, проте залишили чинними норми, які прямо суперечили самій же Конституції АР Крим.

Це дає підстави для висновку про певну спонтанність реакції центру на «кримські виклики», а ця акція так і залишилася лише поодиноким епізодом, хоча суворой «редакторської руки» центру потребувала ще чимала кількість нормотворчого «продукту» автономії. Наприклад, неможливо збагнути, чому «цензура» не помітила цілий пакет актів, які визначали діяльність різних представництв АР Крим і цілком природно зачіпали вкрай важливу й чутливу сферу зовнішніх зносин.

Так, за статтею 20 своєї Конституції, АР Крим «має Постійне представництво в столиці України місті Києві, а також представництва з питань економічного, соціального, культурного та іншого співробітництва в регіонах для реалізації угод, укладених з ними АР Крим». З усіх представництв найменше питань викликало Постійне представництво АР Крим у Києві, хоча вони все одно виникали. Так, відповідно до Положення про Представництво АР Крим у столиці України (воно затверджене постановою Верховної Ради АР Крим 21 січня 1999 року) воно входить до системи органів виконавчої влади АР Крим. На наш погляд, це не відповідає формальному змісту статті 20 Конституції України та завданням Представництва, що зумовлюються його призначенням – забезпечувати взаємодію Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим з Президентом України, Верховною Радою та Урядом.

Навряд чи можна погодитись з тим, що Представництво «підтримує ділові контакти з акредитованими в Україні посольствами іноземних держав і представництвами міжнародних організацій». Представництво виконує насамперед «внутрішні» функції, не кажучи вже про традиційну для кримської нормотворчості двозначність формулювань – як розуміти, наприклад, словосполучення «ділові контакти».

Ще більше проблем породжували представництва, які функціонували поза межами України. Це, насамперед, – представництва АР Крим в Москві та Мінську, які діють на підставі положень, затверджених постановами Верховної Ради України відповідно 18 березня та 21 квітня 1999 року.

Так, відповідно до покладених на нього обов'язків, Представництво АР Крим у Москві «бере участь у розробці проектів угод органів представницької і виконавчої влади з містом Москвою і регіонами Російської Федерації». Таке ж формулювання використано й щодо Представництва АР Крим в Мінську. Однак «столиця та регіони» – це фактично вся країна, через те представництва АР Крим набувають статусу своєрідних

неофіційних «посольств» автономії. Цілком закономірно, в положеннях з'являється норма, за якою ці представництва взаємодіють з посольствами України і проводять консультації з питань своєї діяльності.

Варто нагадати, що раніше у посольствах Радянського Союзу за кордоном функціонували дипломатичні співробітники, які представляли інтереси союзних республік, наприклад, представники УРСР у складі радянських посольств у Польщі та Канаді. Подібною практикою, зрозуміло, в більш досконалих формах доцільно було б скористатися тепер і в такий спосіб запобігти ймовірним колізіям у зовнішньополітичній діяльності Української держави. Тим більше це відповідало б і старій кримській традиції, якщо згадати позицію уряду генерала Сулькевича на переговорах 26 вересня – 15 жовтня 1918 року – його теж влаштовувала ідея представництва Криму в складі посольств Української держави. Однак вже вкотре кримські політики обрали зухвалий варіант, а центр вкотре «не помітив» ...

Так само важко збагнути, чому до «чорного списку» не потрапили й самі «зовнішні» угоди АР Крим. Тим більше, що «потужна» міжнародна діяльність у кримському вимірі тільки набирала обертів. Так, 19 березня 2002 р. Верховна Рада АР Крим затвердила навіть «Програму співробітництва між органами представницької і виконавчої влади АР Крим і м. Москви на 2003–2004 рр.» з відповідними посиланнями на власну Конституцію і без жодної згадки про Конституцію України. Того ж року – 22 жовтня – з'явилося рішення Верховної Ради АР Крим «Про стан міжрегіонального співробітництва та реалізації міжрегіональних угод АР Крим». Тоді говорити, що в цьому рішенні, а в ньому йшлося про недостатність зусиль Ради Міністрів автономії на цій ниві та про необхідність підвищення їх адекватності, – не було навіть ритуальних посилань на Конституцію та закони України. Втім так само не було жодної реакції і з боку центру...

Втім кийське «начальство» значно більше цікавили нові обрії кримського буття, яке втрачало свою колишню «відрубність» і дедалі активніше інтегрувалося в загальноукраїнський контекст.

Відповідно, кадрові призначення, які довгий час були внутрішньою справою «острова Крим», потрапили під пильне око центральної влади. Як і годиться, почалося все з конфлікту між Верховною Радою АР Крим та кримським прем'єром.

Конфлікт дійшов граничної межі, коли 24 травня 2000 року Верховна Рада АР Крим відправила у відставку Раду міністрів АР Крим на чолі з С. Куніциним. За відставку проголосувало 68 з 94 депутатів, тобто понад дві третини від складу кримського «парламенту».

Чому важливо наголосити саме на цьому кількісному показнику? Усе дуже просто. Під час прийняття у 1998 році Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» та Конституції АР Крим саме механізм призначення посадових осіб АР Крим, включаючи погодження з центром, викликав чи не найбільше дискусій. Тоді було досягнуто певних компромісів, у тому числі щодо порядку відставки кримського «прем'єра». Так, Конституція України містить загальну норму, за якою Голова Ради міністрів АР Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АР Крим за погодженням з Президентом України.

У Конституції АР Крим (ст. 26) та Законі України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (ст. 9) цю норму розширено: в разі прийняття постанови про недовіру Голові Ради міністрів АР Крим двома третинами від складу Верховної Ради АР Крим Президент автоматично дає згоду на звільнення з посади Голови Ради міністрів АР Крим.

Отже, є підстава для висновку, що ці норми не відповідають Конституції України, яка встановлює загальний принцип погодження з Президентом призначення та звільнення Голови Ради міністрів АР Крим. Втім ініціатори відставки вважали цю акцію юридично бездоганною, проте вона викликала негативну реакцію в Києві. Практично всі вищі посадові особи, починаючи з тодішнього Президента України Л. Кучми «засудили» цю акцію. Пропонувалися різні варіанти – аж до розпуску Верховної Ради АР Крим, та вкотре чергова колізія «вгамовувалася» не правовими, а політичними засобами, що переконливо засвідчив подальший перебіг подій. Так, 10 травня 2001 року, виступаючи на нараді з проблем соціально-економічного розвитку АР Крим, Президент України Л. Кучма прямо сказав, що конфліктні колізії між першими особами в автономії «не мають під собою серйозної об'єктивної підоснови, а базуються переважно на особистих амбіціях, небажанні йти на компроміс»<sup>1</sup>. Далі. 18 липня Верховна Рада АР Крим вдруге відправила уряд С. Куніцина у відставку, причому з іще більш переконливим результатом: за це висловилися 55 депутатів з тих 60, що взяли участь у голосуванні. А вже 25 липня 2001 року позачергова сесія Верховної Ради АР Крим майже одногосно (92 з 93 зареєстрованих у сесійному залі депутатів) за лічені хвилини затвердила нового прем'єра, ним став В. Горбатов.

*Продовження статті в наступному номері*

*\* Копиленко Олександр Любимович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України.*

<sup>1</sup> Кримские известия. – 2001. – 11 мая.