

4. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения / В. О. Лучин. – М., 1997. – 311 с.
5. Козлова Е. И. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М., 1999. – 290 с.
6. Мухачев И. В. Актуальные проблемы гомеостазиса российской правовой системы / И. В. Мухачев. – СПб., 2000. – 256 с.
7. Безуглов А. А. Конституционное право России. Том I. / А. А. Безуглов, С. А. Солдатов. – М., 2002. – 589 с.
8. Ткачева Н. А. Проблемы гарантированности основ конституционного строя : [Электронный ресурс] дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Нелля Александровна Ткачева. – Ставрополь, 2004 – 179 с.
9. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1999. – 622 с.
10. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: в 9 т. / [М. П. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев]. – М.: Изд-во «Весь мир», 2005. – Т. 1. – 384 с.
11. Шебанов А. Ф. Нормы советского социалистического права: лекция, прочитанная на юрид. факультете МГУ им. М. В. Ломоносова / А. Ф. Шебанов. – М.: Изд-во МГУ, 1956. – 44 с.
12. Недбайло П. О. Советские социалистические правовые нормы / П. О. Недбайло // Антологія української юридичної думки: в 10 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. Т. 9: Юридична наука радянської доби / [упоряд.: В. Б. Авер'янов, О. М. Костенко, В. П. Нагребельний, В. Ф. Погорілко, К. О. Савчук, І. Б. Усенко, Г. П. Тимченко; відп. ред. В. П. Нагребельний]. – К.: «Видавничий дім «Юридична книга», 2004. – С. 73–95.
13. Марченко М. Н. Форма права: проблемы понятия и значение / М. Н. Марченко // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2002. – № 1. – С. 6-9.
14. Габричидзе Б. Н. Конституционное право России: [учеб. для вузов] / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2007. – 1124 с.
15. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2 / С. С. Алексеев. – М., 1982. – 812 с.
16. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

** Бєлов Дмитро Миколайович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет».*

УДК 342

Копиленко Олександр *

АВТОНОМНА РЕСПУБЛІКА КРИМ: ЖИТТЯ ПІСЛЯ КОНСТИТУЦІЇ

(Продовження)

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.

Копиленко 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.

За каденції В. А. Ющенка сюжет кадрових призначень дещо трансформувалася.

Цікаво, що за логікою подій, певні «загрози» мала б створювати ротація кримських прем'єрів. Проте як раз на цьому рівні особливих проблем не виникло. Як відомо, у січні 2005 року В. А. Ющенко офіційно обійняв посаду Президента України і вже дуже скоро запропонував змінити кримського прем'єра. Зрозуміло, що за Конституцією АР Крим (ст. 37), офіційне подання вносив кримський спікер, а Президент України тільки погоджував це призначення. Проте таке «вільне» трактування законодавчої матерії не викликало особливого заперечення, втім як і саме призначення нового прем'єра, яким 20 квітня став А. Матвієнко – політик уже не кримського, а загальноукраїнського масштабу. Інтрига виникла дещо пізніше, коли 18 червня 2008 року кримський парламент відмовився погодити призначення М. Іллічова на посаду начальника Головного управління МВС України в АР Крим. Проте в той же день Кабінет Міністрів України таки призначив М. Іллічова на цю посаду. 20 червня Верховна Рада АР Крим звернулася до Президента України з проханням призупинити дію цього розпорядження українського уряду¹. Нарешті 4 липня з'являється відповідний указ В. А. Ющенка та його звернення до Конституційного Суду. Постає закономірне запитання, чому цей сюжет, який повністю відповідав встановленим процедурам, слід уважати свідченням «інтеграції» півострова у загальноукраїнський політичний контекст. Дуже просто: хронічний конфлікт між президентом і прем'єром (а це настільки відомий факт, що він не потребує жодних підтверджень) став «живодійним джерелом» для реалізації політичних амбіцій вже на законодавчому полі. Тим більше, що великої бурі так і не вибухнуло. 3 жовтня Президент скасував свій попередній указ, а 9 жовтня вже Конституційний Суд, пославшись на нові обставини, припинив конституційне провадження у цій справі. А сам М. Іллічов залишився на своїй посаді до серпня 2009 року...

У цей період загальноукраїнський контекст кримської теми мав свою специфіку, яка втім демонструвала цілком традиційні риси. Політика центру залишалася такою ж безсистемною й хаотичною, як і в попередні роки, власне з моменту утворення автономії.

Найхарактерніший приклад у цьому плані – спроба центральної влади посилити лінію «всеукраїнських інтересів» (якщо скористатися назвою однієї статті з газети «Україна» від 17 січня 1919 року) як раз у десятиріччя нової Конституції України, коли РНБО ухвалила два рішення, які стосувалися ситуації в АР Крим (відповідно 8 лютого та 20 вересня). Однак ці рішення, попри всю їх «помпезність», продемонстрували традиційний брак продуманих підходів, обіпертий на таке їх традиційне невиконання у вигляді конкретних доручень з боку відповідних центральних відомств. Так, взагалі не згадувалася необхідність аналізувати практику застосування кримської конституції, натомість у рішенні від 8 лютого вкотре йшлося про необхідність опрацювати «механізм ефективної взаємодії Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади з Радою Міністрів АР Крим ...». Слід зазначити, що подібних суто політологічних формулювань блукає текстами подібних документів чимало, хоча в Конституції України однозначно вказано: всі органи державної влади діють на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені законом (ст. 19). Власне це і слід вважати тим єдиним «механізмом» для побудови будь-яких подібних конструкцій. А ще одне формулювання взагалі нічого, крім подиву, не викликало, адже йшлося про ... «докорінне поліпшення діяльності щодо забезпечення національних інтересів України в АР Крим». Таке враження, що йшлося про (якщо скористатися з модного нині терміну) просування української продукції на ринок якоїсь іншої країни.

На жаль, подібні державотворчі новації народжувалися не тільки в урядових кабінетах. Такі конструкції, як вже зазначалося, бачимо й у документах тих організацій, які дедалі активніше називають себе експертними. Насамперед це стосується Центру Разумкова, який вже 2009 року виступив з новим дослідженням кримської проблеми й запропонував відповідно нові рецепти її вирішення. У притаманній йому манері Центр Разумкова імперативно зажадав від української влади «запровадити до процесів управління в автономії систему стратегічного менеджменту». Щоправда, можна тільки здогадуватися, яким є глибинний зміст цієї красивої формули, адже автори цього документа жодним словом його так і не конкретизували.

Так само поза «настановами» цього документа знову залишилася необхідність ретельного аналізу практики застосування кримської конституції, натомість знову бачимо розпливчасті пропозиції «усунути суперечності між конституціями України і Криму» (саме так написано в тексті рекомендації), а також розподілити сфери компетенції й повноважень центральних органів влади та органів влади АР Крим. Зрозуміло, що «розподілення» дещо відрізняється від «розмежування», якщо згадати відомий закон про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим 1992 року, проте на цій основі народжується ще одна рекомендація – створити для вироблення узгоджених пропозицій «спеціальну комісію за участю народних депутатів України та депутатів АР Крим, представників центральних і республіканських органів влади, експертів». Якщо залишити за рамками модний термін «експерти», що став частиною політичного обігу останні десять років, то практичним здобутком цієї «будівничої» ідеї є повернення до того, чого в таких муках позбулися – будь-яких варіантів договірних відносин між Україною та її автономією.

Не менш «потужною» слід уважати ще одну пропозицію – розширити можливості для доведення і врахування центральними органами влади України під час прийняття рішень, що стосуються АР Крим,

¹ Див. : <http://censor.net.ua/n32170>

позиції органів влади автономії. А реалізацію цієї ідеї автори бачать у наданні Верховній Раді АР Крим права законодавчої ініціативи з питань, віднесених до відання автономії.

З одного боку, справді, як вже зазначалося, центр незмінно ігнорував та ігнорує практично всі публічні звернення Верховної Ради АР Крим. Іноді складається враження, що певною мірою він сприймає свою автономію як «нерідне дитя» (особливо, якщо згадати деякі сюжети, про що йшлося раніше). З іншого боку, не менш стійке враження виникає і від того, що численні автори подібних рекомендацій взагалі не читають закони, на підставі яких пропонують свої рецепти.

Як відомо, Верховна Рада користувалася правом законодавчої ініціативи на підставі змін, внесених до попередньої української Конституції від 19 червня 1991 року. Після прийняття нової Конституції України 1996 року Верховна Рада АР Крим це повноваження втратила, а тому, беручи до уваги нашу конституційну практику, повернення до того, чого позбулися, абсолютно нереально. Відповідно безвідповідально, якщо не бездумно, це пропонувати. Тим більше, що у цьому пакеті рекомендацій бачимо цілком слухну ідею, яка могла б сприяти реалізації кримських ініціатив – йшлося про підвищення ефективності функціонування Постійного представництва Президента України в АР Крим та відповідно «передбачити розширення повноважень Представника АР Крим у Києві, зокрема, надати йому право присутності і виступів на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, РНБО України під час розгляду питань, що стосуються АР Крим». Усе це можна вирішити на рівні звичайної зміни до конкретного закону та, зокрема, урядового регламенту.

На жаль, у глобальному процесі побудови «механізмів» чи подолання «суперечностей» якось забули про останній, V розділ української Конституції, присвячений гарантіям статусу і повноважень автономії. Саме в рамках цього розділу – досить схематично, будемо відверті, й варто було шукати додаткові важелі балансу загальнонаціональних та регіональних інтересів. До речі, саме тут можна було б скористатися повчальним та майже невідомим досвідом Конституції Кримської АРСР від 5 травня 1929 року з її нереалізованим потенціалом «стримувань і противаг» у відносинах з центром.

Принагідно зазначимо, що дискусійними видавалися й деякі інші рекомендації Центру Разумкова. Наприклад, «активізувати на всіх рівнях діяльність і підвищити ефективність консультативно-дорадчих органів, до складу яких належать представники кримськотатарського народу» – годі нагадувати безперспективність та небезпеку нагромодження потенціалу протиставлення кримських татар російськомовному населенню в АР Крим, про що вже говорилося у попередніх розділах...

Якщо оцінювати політику кримських «автономістів» (якщо згадати М. Грушевського), то й вона не зазнала істотних змін порівняно з «кучмівськими» часами. Можливо у чомусь вона стала менш зухвалою, а в чомусь – більш «витонченою».

Так, 23 жовтня 2008 року Верховна Рада АР Крим ухвалила дві цікаві – назвемо їх так – постанови: «Про День Прапора АР Крим» та «Про внесення змін до Положення про відзнаки АР Крим, затверджене Постановою Верховної Ради АР Крим від 21 квітня 1999 року».

З цих двох постанов, а розглядати їх треба разом, особливо «резонансною» слід оцінювати саме другу. Зрозуміло, факт запровадження дня прапора АР Крим, адже символи автономії прямо передбачені її Конституцією (ст. 8), не викликає заперечення. На межі «політкоректності» балансує норма другої постанови, за якою під час урочистих церемоній та офіційних дат АР Крим особам, які нагороджені «державними нагородами та відзнаками АР Крим», вручається прапор АР Крим. Щире здивування викликає той факт, що поруч із відзнаками АР Крим згадані й державні нагороди, а це вже, як відомо, загальнодержавна «парафія». Однак і ці постанови не викликали жодної реакції центру. До речі, Указ Президента України «Про День Державного прапора України» від 25 серпня 2004 року не передбачав подібної норми, умовно кажучи, індивідуального спрямування.

Наступного року, 16 вересня, з'явилася постанова про вивчення у навчальних закладах Конституції АР Крим. Єдиною згадкою про державну належність автономії стала вказівка на звернення до Міносвіти України за відповідним погодженням...

На межі коректності балансували угоди, що їх уклала АР Крим з численними зарубіжними партнерами, причому лише «деінде» згадувалася Україна – вихідною точкою для усіх угод були статті 18 і 26 Конституції АР Крим, що надавало певні можливості автономії для зовнішніх зносин. Деякі положення цих угод справляли дивне враження. Так, в угоді між АР Крим та Урядом провінції Хайнань (КНР) від 22 вересня 2006 року зазначалося, що «сторони робитимуть все можливе для створення умов для встановлення прямих міжпарламентських і міжурядових контактів» (ст. 10). А в угоді між Адміністрацією Тюменської області (РФ) та Радою Міністрів АР Крим від 16 вересня 2009 року йшлося про те, що «кожна із сторін гарантує громадянам України, які мешкають на території Тюменської області, та громадянам Російської Федерації, які мешкають на території АР Крим, рівні права на освіту, у тому числі й рідною мовою, створюючи для цього необхідні умови». Та, як вже зазначалося на попередніх сторінках, годі говорити, що ці дивні пасажі центральну владу не зацікавили.

Слід зазначити, що непереборне прагнення відчути свою правову «міжнародну» ідентичність іноді взагалі набувало дивних форм. Саме так, зокрема, варто оцінити звернення Президії Верховної Ради АР Крим

одразу до двох президентів – України та Російської Федерації – стосовно постачання газу та його транзиту до Європи від 8 січня 2009 року. А 22 квітня того ж року вже Верховна Рада АР Крим звернулася до урядів України та Російської Федерації з пропозицією створити спільну міжурядову комісію з метою розробки програми взаємовигідного співробітництва, що передбачало б реалізацію «великих міждержавних інвестиційних та інноваційних проектів, розвиток торговельно-економічних зв'язків, міжрегіонального прикордонного та коопераційного співробітництва, поглиблення двостороннього діалогу та удосконалення договірно-правових відносин».

Взагалі подібні «глобальні» й, додамо, численні заяви Верховної Ради АР Крим та її Президії перетворилися чи не на самостійний жанр місцевої політики. Втім на цей сюжет можна подивитися й з іншого боку, якщо взяти до уваги, що у своїх зверненнях Верховна Рада АР Крим торкалася досить чутливих проблем суспільного розвитку – наприклад, дострокового припинення повноважень українського парламенту (4 травня 2007 року), сфери застосування мов, а також «недопущення пропаганди фашизму та расової нетерпимості, реабілітації та героїзації фашистських колабораціоністів» (обидва звернення від 22 квітня 2009 року).

Досить активно Верховна Рада АР Крим виступала з численними пропозиціями до українського законодавства, привертаючи в такий спосіб увагу до своїх досить обмежених можливостей на ниві законопроектних ініціатив, адже, як відомо, формально такого права вона не мала. От лише деякі з них: «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (ст. 298 та 298-1)», «Про внесення змін до Земельного кодексу України (ст. 208)» від 20 червня 2007 року, «Про внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» від 20 лютого 2008 року, «Про звернення до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України з питання реалізації прав громадян на соціальний захист відповідно до Закону України «Про соціальний захист дітей війни» від 18 березня 2009 року.

До речі, законопроектні «пошуки» кримського парламенту справді засвідчили наявність певних проблем у застосуванні його конституційних повноважень. Свідченням цього слід вважати те, що чергові ініціативи обґрунтовувалися посиланнями на деякі норми то Конституції України (ст. 10), то Конституції АР Крим (ст. 26), то навіть Регламенту Верховної Ради АР Крим (ст. 109). Використовувалася й така форма, як звернення й до народних депутатів України внести у встановленому порядку той чи інший законопроект «до Верховної Ради України та підтримати його при розгляді Верховною Радою України». Саме таким шляхом «відправився» до українського парламенту законопроект «Про звання «Місто-герой» від 21 жовтня 2009 року.

Однак результативність цих зусиль виявилася нульовою, крім, видається, одного разу, коли 16 листопада 2005 року Верховна Рада АР Крим виступила із законодавчою пропозицією збільшити термін своїх повноважень до п'яти років. Щоправда, шлях до «омріяної» мети виявився непростим – лише 2009 року відповідні зміни було внесено до Конституції АР Крими і тільки 2011 – до Конституції України.

Так само, лише в одному указі В. А. Ющенка «Про деякі заходи щодо розвитку гуманітарної сфери в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі» від 20 листопада 2003 року знаходимо згадку про місцеву ініціативу, у даному випадку – Ради Міністрів АР Крим.

Та виявилось, що подібна «результативність» аж ніяк не збентежила кримських політиків. Навпаки, вона стала додатковим і вагомим аргументом на користь того, щоби вкотре порушити питання про розширення компетенції автономії. Показово, що 23 травня 2007 року Верховна Рада АР Крим утворила робочу групу із взаємодії з робочою групою Верховної Ради України з питань, що стосувалися конституційних повноважень автономії. Однак потім сліди діяльності цієї робочої групи губляться, а інформації про діяльність відповідної робочої групи українського парламенту не знайдено, та й не відомо, чи створювалася вона взагалі...

Наскільки ситуація на кримських «небосхилах» змінилася після чергових виборів Президента України на початку 2010 року? Як це не парадоксально, але саме після цього загострилися дві взаємовиключні тенденції. З одного боку, посилилася «інтеграція» автономії в загальноукраїнський політичний процес, особливо в кадровому його аспекті, коли після серії перших же призначень експерти почали говорити про «кримський район Макіївки». А з другого боку – сама автономія дедалі активніше стала демонструвати невдоволення своїм статусом, незважаючи на те, що його правова оболонка набувала завершених форм.

Нарешті, у травні – червні 2011 року Верховна Рада України ухвалила закон «Про Раду Міністрів АР Крим». Звичайно, це була знакова й довгоочікувана подія, адже чекали на неї майже тринадцять років, якщо мати на увазі, коли народилася Конституція АР Крим, і п'ятнадцять, якщо відштовхуватись від «першої згадки» про цей закон у Конституції України.

Однак, за цей час досить непростий процес становлення відносин між центром і автономією здійснювався на основі традицій, які, у свою чергу, народжувала практика розв'язання конфліктів і кризових ситуацій, хоча всі вони потребували, звичайно, докладної правової регламентації.

Відповідно, тоді, коли нарешті дійшла черга до цього закону, його штучність стала очевидною, а політичні пристрасті настільки вгамувалися, що його ухвалили практично без обговорення, як у першому, так і в другому читаннях. Однак навіть такий обмежений формат розгляду досить точно визначав больові точки «кримського питання», точніше їх доктринальний аспект.

Так, під час першого читання все-таки природно пролунало запитання, а чи потрібен цей закон взагалі. У свою чергу цілковиту «відстороненість» від розуміння природи кримської автономії продемонстрував виступ представника Мінюсту, який доповідав цей законопроект у першому читанні. Знову використовувалася формула «органи АР Крим і органи влади України». Аналогічна позиція містилася й у поданні профільного комітету, де зазначалося, що «уряд Криму не відноситься ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування». Не менш дивним було і вживання майже неправового терміну «закон АР Крим».

Якщо звернутися до самого закону, то вже з перших статей впадають в око певні розбіжності з «класичними» формулюваннями Конституції АР Крим та закону «Про Верховну Раду АР Крим». Так, зокрема, по-різному складено перелік принципів, на яких ґрунтуються обидва закони. Наприклад, Верховна Рада АР Крим керується у своїй діяльності принципом гласності, а Рада Міністрів – ні, проте остання, на відміну від депутатів кримського «парламенту», спирається ще й на принцип «пріоритетності прав людини», втім він автоматично поглинається принципом верховенства прав людини, який бачимо в усіх законах.

Щоправда, застосування того, що ми вважаємо принципами, у нашому законодавстві – річ досить складна. Зазначимо, що немає сталого канону й навіть чіткого «кола» цих принципів. Та це взагалі окрема проблема, яка виходить за рамки нашої теми...

Можна звернути увагу і на більш суттєві розбіжності. Зокрема, це стосувалося статусу кримського уряду – за Конституцією АР Крим він є «виконавчим органом» (ст. 4), за законом «Про Раду Міністрів АР Крим» – «вищим органом у системі органів виконавчої влади» на півострові (ст. 1). Ця розбіжність спричинила певну «науково-бюрократичну» дискусію на рівні експертних висновків, що супроводжували закон «Про Раду Міністрів АР Крим» ще на стадії попереднього розгляду. Бюрократичну – через те, що йшлося про процедури, які передбачав Регламент парламенту, а наукову – з огляду на те, що так і не були сформульовані чіткі критерії, яким мали б відповідати правові засади автономії. Науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України наполягало, зокрема, на тому, що АР Крим є територіальною автономією, яка, у свою чергу, сучасною доктриною конституційного права розглядається «як найвища з можливих форм самоврядування в автономній державі». Відповідно обґрунтовувалася позиція, за якою «система органів влади АР Крим за своєю конституційно-правовою природою суттєво відрізняється від системи органів державної влади в Україні, маючи більше спільних рис із системою місцевого самоврядування». Отже, практично «легалізувалося» те, що вже давно стало нормою нашого законодавства, коли автономія прирівнювалася до областей і районів. А це, як відомо, тільки драгувало кримську владу. Під час підготовки цього законопроекту цілком природно практично в усіх експертних висновках лунала думка про штучність самої ідеї окремого акта про статус кримського уряду, що особливо проявлялося з плином часу. Проте «лещата» відповідної норми Конституції України не дозволили вийти за рамки самої лише констатації цього факту.

Парадоксальним виявилось обговорення законопроекту й в самій сесійній залі. З одного боку, теж пролунала думка про недоцільність існування окремого закону про АР Крим – про це заявляла, зокрема, група «Реформи заради майбутнього». Проте, з іншого боку, наголошувалося на важливості його прийняття – як заявив голова тимчасової спеціальної комісії, відомий кримський політик Б. Дейч, «ми йшли до цього років 15». Утім, як тривалої, так і запеклої дискусії не вийшло, і законопроект «спокійно» було ухвалено в першому читанні, а майже через два тижні взагалі практично без обговорення й у другому «читанні».

Наступні події показали, що новий закон «Про Раду Міністрів АР Крим», хоч його й називали «проривом», настрої кримських політиків не змінив. Навпаки, лише посилив їх «автономістські апетити». Так, варто нагадати, що ледве обійнявши посаду, тодішній (і черговий) кримський «прем'єр» В. Джарти вже 14 квітня 2010 року заявив про своє прагнення «змінити» права автономії. А буквально напередодні ухвалення закону «Про Раду Міністрів АР Крим» він сказав, що «Крим – це складний й чутливий організм, який вимагає ювелірних підходів». Повторив він і відому тезу, що «не допустить перетворення автономії на область»¹.

Наступний «прем'єр» А. Могилев продовжив лінію свого попередника. Наприклад, 14 липня 2012 року він сказав, що «відродження (зверніть увагу на слово «відродження») та розширення повноважень Криму дозволить ефективно реалізувати в регіоні потужний економічний потенціал». Тоді ж з'явилася інформація про плани кримського уряду створити «робочу групу з розробки пропозицій та змін до Конституції України стосовно повноважень автономної республіки». За кілька днів новостворена робоча група заявила, що її мета – повернути АР Крим право законодавчої ініціативи (згадаємо доповідь Центру Разумкова 2009 року), «а також запропонувати своє бачення взаємовідносин Криму з центральними органами влади та зробити систему управління логічною й зрозумілою» – як бачимо, «багаторазраджальний» закон «Про Раду Міністрів АР Крим» взагалі не згадується. Отже, фактично через рік після його появи постає проблема пошуку нової моделі відносин між органами влади центру та автономії.

У цьому контексті варто звернути увагу на цікаву деталь: заявляючи про свої наміри змінити модель відносин з центром, кримські «реформатори», свідомо чи несвідомо, уникали інформувати того, від кого залежав кінцевий результат – сам центр. Ті питання, які інтенсивно обговорювалися у Верховній Раді АР Крим,

¹ Comments.ua – 15 червня 2011 року.

майже не доходили до Києва, свідченням чого були абсолютно «безідейні» обговорення законопроекту «Про Раду Міністрів АР Крим» в українському парламенті. І тільки вузьке коло інтересантів (чи фахівців) знали, наприклад, про те, що з березня 2010 року у Верховній Раді АР Крим функціонує т. зв. «Центр законодавчих ініціатив», створений (як зазначалося у Положенні про цей центр, що його затвердила Верховна Рада АР Крим трохи згодом – у травні) для «підготовки пропозицій, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства України, розробки проектів законів України та інших актів з метою реалізації конституційних повноважень АР Крим у галузі соціально-економічного та культурного розвитку автономії».

На перший погляд, беручи до уваги непросту ментальність кримських політиків, Положення про цей центр підготовлено цілком коректно. Однак лише на перший погляд – у цьому переконали обговорення концепції діяльності цього центру, що відбулося 15 квітня 2012 року під головуванням кримського спікера В. Константинова. Наголосивши на необхідності створення подібного центру, він одразу ж назвав таку цифру – з 56 законопроектів, що їх Верховна Рада АР Крим з 2006 року подала українському парламенту, ухвалено лише один. Це стало своєрідним камертоном усього подальшого обговорення, яке стосувалося переважно проблеми розширення повноважень автономії – від повернення Верховній Раді АР Крим права законодавчої ініціативи до економічних прерогатив. Як заявив В. Константинов, «поки Кримська автономія економічно не відрізняється від будь-якої області України». У поєднанні з тезою ще одного учасника обговорення А. Клименка про «концептуальний глухий кут, в якому зараз перебуває Крим», ці слова могли б щонайменше «зацікавити» українську владу, проте цього, на жаль, не сталося.

Втім, не було жодної реакції, принаймні, з боку тих, хто за своїми службовими обов'язками мусив би «подбати» про це (хоча б Представництво Президента України), і на інші кроки «кримського центру». Так, зокрема, 18 січня 2012 року під час його чергового засідання обговорювалася ідея розробки, причому пріоритетної, «законопроекту про порядок ухвалення законів України стосовно АР Крим». А в березні того ж року центр ледве не став арбітром у правовій колізії, що виникла під час призначення віце-прем'єром кримського уряду депутата Верховної Ради АР Крим В. Пальчука. Суть колізії полягала в тому, що в чергове ще один кримський політик всупереч чіткій нормі українського закону «Про Раду Міністрів АР Крим» захотів суміщати депутатський мандат з посадою у виконавчій владі. Кримський спікер послався на давнє рішення Конституційного Суду у справі щодо закону «Про Верховну Раду АР Крим» від 21 грудня 2001 року, яке допускало подібне суміщення. Принаймні два висновки логічно витікали з цієї ситуації: по-перше, це демонструвало реальне ставлення до закону «Про Раду Міністрів АР Крим», на який нібито з нетерпінням очікувало все «прогресивне людство», а по-друге, такий же інтенсивний пошук форм для дискусії з центром «як рівного з рівним». Однак і в цьому випадку жодної реакції не було.

Отже, доводиться з жалем констатувати, що як і в далекому 1991 році, так і нині центр досі не знає, в яких рамках мусить розвиватися автономія, з усіма наслідками, що, можливо, впливатимуть із цього.

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

УДК 342:349.4 (477)

Руслана Коцюба *

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті аналізуються проблеми регулювання земельних відносин в Україні та реалізації конституційних положень стосовно земельної власності Українського народу, удосконалення правового режиму землі сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: конституційні засади земельних відносин, власність Українського народу, землекористування, земельна власність, землі сільськогосподарського призначення.

Коцюба Р. А. Конституционные начала регулирования земельных отношений в Украине.

В статье анализируются проблемы регулирования земельных отношений в Украине и реализации конституционных положений о земельной собственности Украинского народа, усовершенствования правового режима земли сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: конституционные начала земельных отношений, собственность Украинского народ, землепользование, земельная собственность, земли сельскохозяйственного назначения.

Kotsiuba R. O. Constitutional Provisions of the Land Relations' Regulation in Ukraine.

The article analyses issues of the land relations' regulation and the realization of Constitutional provisions on the Ukrainian People's landed property, as well as the improvement of the agricultural land legal regime.