

ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

Пахолок В. М.

кандидат політичних наук, доцент кафедри політології

Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

Проаналізовано особливості функціонування місцевого самоврядування в АРК з огляду на місцеве самоврядування України; виокремлено специфіку місцевого самоврядування на території півострова, зумовлену статусом автономії та розглянуто можливості зміцнення самоврядного потенціалу АРК.

Проанализировано особенности функционирования местного самоуправления в АРК в контексте местного самоуправления Украины; выделено специфику местного самоуправления на территории полуострова Крым, обусловленную статусом автономии.

Specific features of local authority functioning within Autonomous Republic of Crimea in the context of local authority of Ukraine are analysed; the specificity of local authority within Crimea peninsula that is caused by its autonomy status is singled out.

Ключові слова: автономія, самоврядування, місто з особливим статусом, уряд автономії, парламент, поділ влади.

Постановка наукової проблеми та її значення.

Основною особливістю, що свідчить про автономний характер здійснення влади в Криму, є право представницького органу республіки здійснювати нормативно-правове регулювання з питань, що визначені у частині першій ст. 137 Конституції України. Такий характер децентралізації на рівень Автономної Республіки Крим відображається насамперед у тому, що її нормотворчі повноваження, на відміну від обласних рад, визначені безпосередньо в Конституції. Це означає, що Верховна Рада України не може відкликати їх шляхом прийняття звичайного закону. Про особливий статус нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які формально хоча і не називаються законами, але й не відносяться до ординарних підзаконних актів, свідчить те, що вони не можуть бути скасовані у звичайному судовому порядку. Відповідно до частини другої цієї ж статті, дію цих актів з мотивів невідповідності Конституції та законам України може зупинити лише Президент України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Такий механізм реалізації самоврядних повноважень не є типовим для інших адміністративних одиниць України і потребує детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми.

Дослідження окремих аспектів даної проблематики присвячені роботи ряду вітчизняних науковців. Зокрема, особливості нормативно-правових актів представницького органу територіальної автономії досліджувалися В. М. Шаповалом та М. І. Корнієнком, який у свою чергу вважає, що з термінологічної точки зору назва «закон» є не зовсім вдалою, оскільки територіальна автономія відрізняється від місцевого самоврядування. Місце та роль Верховної Ради АРК у системі органів державної влади знайшло своє відображення в науковому доробку Н. А. Мяловицької.

Наш аспект дослідження поставленої проблематики є недостатньо представлений в роботах дослідників, а тому потребує вивчення.

Мета дослідження – зробити політологічний аналіз особливостей функціонування місцевого самоврядування на території АРК та виявити особливості зумовлені статусом автономії. Для досягнення поставленої мети слід виконати наступні **завдання**: проаналізувати правові межі діяльності Верховної Ради АРК; виявити особливості роботи даного «представницького» органу; дослідити механізм реалізації виконавчих повноважень в межах автономії та принципи розмежування виконавчих і нормотворчих функцій між органами влади автономії.

Виклад основного матеріалу. Згідно з конституційним положенням про Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади характер своєрідного постулату має теза, згідно з якою принцип поділу влади у «повному обсязі діє тільки на вищому державному рівні, де саме і здійснюється законодавча влада» [6, 19].

Тим самим заперечується не тільки існування інших органів законодавчої влади на будь-якому рівні, включаючи місцевий [10, 32], а й можливість передачі повноважень на рівень територіальних автономій. Хоча вживане у Конституції України визначення Верховної Ради України як «єдиного органа законодавчої влади» не виключає децентралізації законодавчої влади. Однак В. М. Шаповал, оцінюючи природу нормативно-правових актів представницьких органів територіальної автономії, які у конституціях зарубіжних держав називають законами,

вважає їх підзаконними актами [9, 93]. Такої ж думки дотримується М. І. Корнієнко, який вважає, що з термінологічної точки зору назва «закон» є не зовсім вдалою, оскільки це не відповідає природі територіальної автономії як у формі децентралізації державної влади в унітарій державі» [5, 624].

Він також цілком слушно зазначає, що «територіальна автономія відрізняється від місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, бо поряд із адміністративною автономією вона наділяється деякими елементами нормотворчої автономії». Проте сфера нормотворчої діяльності автономій не може бути дуже широкою, тоді як адміністративна автономія може поступово розширятися. Адже в державі, яка вважає себе демократичною і правовою, повинна забезпечуватися єдність у законотворенні та застосуванні законів [5, 625].

На підзаконний характер нормативно-правових актів представницьких органів територіальної автономії, зокрема Верховної Ради АРК, наголошують й інші автори [7, 11; 11, 16]. У такий спосіб територіальна автономія фактично зводиться до децентралізації тільки виконавчої влади, що характеризує явище звичайного місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що сам по собі факт підзаконності нормативно-правових актів представницьких органів територіальної автономії не може слугувати підставою для заперечення можливої децентралізації окремих повноважень законодавчої влади на рівень територіальних автономій. Адже за такого підходу зводиться нанівець різниця між територіальною автономією та місцевим самоврядуванням, яке є також проявом децентралізації виконавчої влади і якому притаманна підзаконна нормотворча функція. До того ж слід враховувати й те, що сфера законодавчого і підзаконного регулювання ніде не має чітко визначених меж, а тому природу нормативно-правових актів територіальних автономій за формальними ознаками однозначно визначити не можна [8, 59]. І зумовлено це тим, що законодавче і підзаконне регулювання є частинами більш загального явища – функції державного регулювання, в реалізації якої беруть участь всі органи держави та органи місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим, вихідною теоретико-методологічною засадою вирішення питання про природу нормотворчої діяльності автономії, очевидно, має бути не формальна назва представницького органу автономії чи його нормативно-правового акту, а характер здійснюваного ним регулювання суспільних відносин. Іншими словами, йдеться про те, яке саме регулювання суспільних відносин: первинне чи вторинне, здійснює відповідний представницький орган автономії. Так, якщо представницькі органи територіальної автономії уповноважені конституцією чи навіть спеціальним законом здійснювати первинне нормативне регулювання суспільних відносин у відповідних сферах суспільного життя, які в принципі не врегульовані парламентськими актами, то таке регулювання слід розглядати як форму децентралізації законодавчої влади. У тих випадках, коли представницькі органи автономій приймають нормативно-правові акти з питань, що в цілому врегульовані законами, на підставі й на їх виконання, то такі акти об'єктивно є результатом децентралізації функцій і повноважень виконавчої влади [2, 17–18].

З вище наведеного можна, на наш погляд, зробити висновок, що в сучасних умовах демократична децентралізація державної влади не повинна зводитися виключно до розподілу функцій і повноважень лише у сфері виконавчої влади. Адже з логіки постулатів теорії розподілу влад, за якої створення правових норм є виключною прерогативою парламентів, випливає, що у державному механізмі взагалі не повинно існувати органів, до повноважень яких віднесено видання нормативно-правових актів. Однак ця теоретична конструкція не зовсім узгоджується з реаліями державно-правового життя, оскільки у сучасних умовах парламенти не в змозі охопити первинним (законодавчим) регулюванням всі сфери суспільного життя через те, що законодавство у сучасній державі настільки обширне, що в парламенти не вистачає часу й енергії, а часто і бажання вникати у всі деталі [3, 98]. Саме тому сучасна доктрина розподілу влади не виключає можливості видання нормативно-правових актів іншими органами держави.

Сказане стосується насамперед урядової правотворчості, коли уряди уповноважуються на видання нормативно-правових актів, які мають силу закону і позначаються в юридичній літературі узагальнюючим терміном «делеговане законодавство». У зв'язку з цим постає питання не риторичного характеру: чому, наприклад, уряди можуть видавати нормативно-правові акти, які мають силу закону, а обрані у демократичний спосіб представницькі органи територіальних автономій не повинні мати права здійснювати окремі повноваження законодавчого характеру у межах, визначених конституцією і законами? Адже у сучасних умовах парламенти не можуть охопити первинним законодавчим регулюванням весь спектр суспільних відносин, що виникають у процесі спільної діяльності людей. А тому первинне

регулювання окремих видів менш важливих суспільних відносин може бути безболісно віднесено до повноважень представницьких органів територіальної автономії.

Такий підхід більше відповідає первісній суті територіальної автономії, яка може бути проявом децентралізації не тільки виконавчої, а й законодавчої влади, що, звичайно, не порушує унітарної природи сучасних держав, а також природи парламентів як органів законодавчої влади. Адже у багатьох випадках вихідні принципи нормативного регулювання суспільних відносин у нормативно-правових актах представницьких органів автономій встановлюються загальнодержавними законодавчими актами. До того ж таке регулювання здійснюється під відповідним контролем з боку центральних органів державної влади, в тому числі органів судової влади. Між іншим, така практика розмежування повноважень у законодавчій сфері властива для федеративних держав, коли на федеральному рівні приймаються закони-основи, що встановлюють загальні принципи регулювання суспільних відносин у відповідних сферах суспільного життя, які деталізуються з урахуванням місцевих особливостей у законодавчих актах суб'єктів федерації. Зокрема, такий характер властивий, наприклад, законам суб'єктів Російської Федерації з питань місцевого самоврядування та муніципальної служби, які були прийняті у розвиток федеральних законів про загальні принципи місцевого самоврядування та про основи муніципальної служби. Однак ніхто їх не кваліфікує як підзаконні акти через те, що вони прийняті на основі федеральних законів. Сказане зовсім не означає, що нормативно-правові акти представницьких органів територіальних автономій обов'язково мають позначатися терміном «закон», який за умов унітарної держави є не зовсім вдалим.

Використання цього терміну на офіційному рівні – конституції чи законі – призвело б до визнання існування в унітарній державі двох підсистем законодавства, що, звичайно, характеризує федеративну державу. Ось чому в умовах України для відповідних цілей використовується поняття «нормативно-правовий акт», який за змістом частини другої ст. 27 Конституції АРК має форму постанов Верховної Ради АРК. Проте термін «нормативно-правовий акт» також є не зовсім вдалим, оскільки охоплює акти нормативного характеру всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Що стосується органів місцевого самоврядування, що функціонують в адміністративно-територіальних утвореннях, які не наділені статусом автономії, то вони також уповноважуються на видання актів нормативно-правового характеру, які в зарубіжній літературі теж іноді позначаються терміном «міське законодавство». Проте за своєю природою ці акти є звичайними підзаконними актами, оскільки видаються виключно на підставі та на виконання законів, у зв'язку з чим явище місцевого самоврядування кваліфікується як прояв децентралізації вузько визначеного державного управління або виконавчої влади.

Завершуючи аналіз явища територіальної автономії, треба зазначити, що територіальна автономія – це одна з форм місцевого самоврядування населення на відповідній частині території держави, яка має особливий статус відносно інших адміністративно-територіальних одиниць унітарної держави. Її суть, як і місцевого самоврядування, полягає у децентралізації функцій державної влади, у залученні громадян до управління державними справами на місцях, у зв'язку з чим вона не є якимось унікальним явищем державно-правового життя. Такі територіальні утворення є особливими лише у тому смислі, що організація влади в них є дещо відмінною від організації влади у звичайних адміністративно-територіальних одиницях, де здійснюється міське самоврядування чи державне управління [2, 19].

У зв'язку з цим важко погодитися з авторами, які розглядають Верховну Раду АРК органом, який не входить до системи органів державної влади України, а також не відноситься до системи органів місцевого самоврядування [1, 9; 11, 7]. За своєю природою Верховна Рада АРК є органом місцевого самоврядування, якому, на відміну від обласних рад, притаманні лише певні особливості.

Найбільш виразно особливості статусу територіальних автономій проявляються на фоні тих адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня, де представницькі органи взагалі не обираються, або відіграють декоративну роль. Тому наявність територіальної автономії у складі унітарної держави може бути реальним показником децентрації державної влади в цілому лише тоді, коли відповідна автономія поєднана з реальним місцевим і регіональним самоврядуванням, що функціонує на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, або ж тоді, коли територія держави повністю поділяється на територіальні одиниці з особливим, автономним статусом. У такому сенсі досвід функціонування територіальних автономій може бути використаний при подальшому вдосконаленні територіальної організації влади в Україні, зокрема, у частині, що стосується розвитку регіонального самоврядування.

У контексті визначення реальності автономного статусу республіки варто звернути увагу на особливий статус Ради Міністрів АРК, яка у ст. 136 Конституції України визначена урядом АРК, але таким по суті не є. У частині третій ст. 1 та частині першій ст. 35 Конституції АРК вона визначається як орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, який самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим Конституцією України, Конституцією АРК і законами України. Втім це не означає, що Рада Міністрів АРК фактично перестала бути виконавчим органом Верховної Ради АРК. Це зумовлено тим, що на рівні територіальних автономій, як і на рівні звичайного місцевого самоврядування, не діє принцип поділу влади, за яким побудована система центральних органів державної влади [5, 650]. У зв'язку з цим відносини між представницькими органами та виконавчими органами Автономної Республіки Крим багато в чому є подібними до відносин між відповідними місцевими радами та їх виконавчими органами. Зокрема, такий характер цих взаємовідносин відображений у частині четвертій ст. 1 Конституції АРК, в якій визначено, що «організація і діяльність Верховної Ради АРК і Ради Міністрів АРК ґрунтуються на поділі повноважень між ними, підконтрольності, підзвітності і відповідальності перед Верховною Радою АРК як представницьким органом, що обирається безпосередньо громадянами, органів, що утворюються або формуються нею, посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим».

Ключовим для розуміння природи взаємовідносин між Верховною Радою АРК і урядом АРК є положення частини другої ст. 35 Конституції АРК, за якою Рада Міністрів АРК формується Верховною Радою АРК на термін її повноважень, відповідальна перед нею і очолюється Головою Ради Міністрів АРК. У частині, що стосується формування уряду, це відображено у відповідних положеннях ст. 26 та 37 Конституції АРК [4], за якими Голова Міністрів АРК призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою АРК за поданням Голови Верховної Ради АРК, погодженим із Президентом України, а заступники Голови Ради Міністрів АРК, міністри і голови республіканських комітетів АРК – за поданням Голови Ради Міністрів АРК.

За результатами відповідного контролю Верховна Рада АРК може зупиняти дію постанов і розпоряджень Ради Міністрів АРК з питань виконання державних функцій і повноважень у випадках, якщо вони суперечать Конституції України і законам України, актам Президента України і нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК з одночасним зверненням до Президента України про їх скасування. А з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим Верховна Рада АРК має право скасувати постанови і розпорядження Ради Міністрів АРК у випадку, якщо вони суперечать Конституції України, Конституції АРК, законам України і нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Таким чином, створена в Автономній Республіці Крим модель взаємодії представницького органу автономії та уряду багато в чому відмінна від моделі взаємодії Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України. Верховній Раді АРК, властивий підзаконний характер, у зв'язку з чим територіальна автономія кваліфікується здебільшого як форма децентралізації державної влади. Проте обсяг її повноважень є ширшим за обсяг повноважень звичайних органів місцевого самоврядування.

Верховна Рада АРК, за змістом ст. 93 Конституції України хоч і не визнана суб'єктом права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, проте бере певну участь у законотворчому процесі. Вона може ініціювати розробку нових законів. Зокрема, Постановою Верховної Ради АРК «Про проект закону України «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим»» від 22 жовтня 2003 року був схвалений проект закону, який був внесений до парламенту України через народних депутатів України, обраних в АРК і прийнятий 22 грудня 2006 року.

Однак для врахування інтересів Автономної Республіки Крим у законотворчій діяльності Верховної Ради України цього недостатньо. У контексті можливого внесення змін до Конституції або прийняття нової редакції доцільно надати Верховній Раді АРК право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Таке положення посилює б статус Верховної Ради АРК, наблизило б її більше до парламенту а ніж до представницького органу обласного рівня. При чому, така норма є типовою для європейських держав у складі яких є автономії.

Література

1. Абасов Г. Г. Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Г. Г. Абасов. – К., 2004. – 21 с.

2. Борденюк В. Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти // Юридична Україна. – 2004. – №11. – С. 8–20.
3. Гарнер Д. Великобританія: центральное и местное самоуправление / Д. Гарнер. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.
4. Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим Відомості Верховної Ради України» // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 5–6. – С. 43.
5. Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Городецький. – К. : Наукова думка, 1999. – 735 с.
6. Копейчиков В. В. Організація державної влади і розробка нової Конституції України / В. В. Копейчиков // Вісник Академії правових наук. – 1995. – № 3. – С. 15–21.
7. Мяловицька Н. А. Місце і роль Верховної Ради Автономної Республіки Крим у системі органів державної влади України // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – Вип. 49–51. – С. 112–114. – (Серія «Юридичні науки»).
8. Рисіч Й. Л. Конституція Автономної Республіки Крим: політико-правовий аспект інституту територіального устрою України / Й. Л. Рисіч // Вісник університету внутрішніх справ. – Вип. 7. – Х., 1999. – Ч. 1. – С. 57–61.
9. Шаповал В. М. Територіальні автономії в постсоціалістичних країнах / В. М. Шаповал // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1–2. – С. 93–99.
10. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк. – К. : Видавництво УАДУ, 2000. – 216 с.
11. Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / Г. О. Швачка. – Х., 2004. – 20 с.