

В. М. Пахолок

*кандидат політичних наук, доцент кафедри
політології та державного управління
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки*

Особливості становлення Автономної республіки Крим (АРК) у складі України

Традиційно унітарна держава класифікується у політичній науці як єдина централізована держава, що не виключає можливої класифікації таких держав на окремі види за ступенем децентралізації державної влади та повнотою місцевого самоврядування. Конкретний вид унітаризму значною мірою визначається особливостями його становлення, у тому числі процесами формування автономних утворень. Наявність автономії, територія котрої на поточний момент не контролюється урядом держави, у складі України зумовлює потребу наукової розробки предмету дослідження.

Ключові слова: автономія, національна автономія, територіальна автономія, закон, конституція, унітарна держава.

Мета дослідження – з'ясування факторів впливу на процес формування українського унітаризму з автономією у складі.

Процеси формування автономії у складі України розпочалися на останньому етапі існування УРСР. 20 січня 1991 року на референдумі, що відбувся у Кримській області, понад 93% виборців, які взяли участь у голосуванні, висловилися за відтворення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки, котра була ліквідована у 1945 році. 12 лютого 1991 року Верховна Рада України затвердила це рішення, ухваливши Закон Української РСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки». Кримській обласній Раді народних депутатів тимчасово був наданий статус Верховної Ради Кримської РСР. Таким чином, на території СРСР, а в подальшому – України як унітарної держави, було створене

специфічне державне утворення – автономія не за національною, а за територіальною ознакою, що в подальшому призвело до спроб виходу Криму зі складу України.

Після прийняття Верховною Радою України 24 серпня 1991 року Акта про незалежність України, у вересні 1991 року Верховна Рада Кримської АРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет Криму. Пізніше Верховна Рада Кримської АРСР прийняла Конституційний Закон Кримської АРСР «Про органи державної влади Кримської АРСР». Передбачалося, що за формою правління Кримська АРСР є парламентською республікою [1, с. 17].

В цей же період активізувалися політичні сили в Росії, які наполягали на відокремленні Криму від України. 27 серпня 1991 року у виступі по телебаченню тодішній мер Москви Г. Попов поставив під сумнів суверенітет України щодо Криму. За такої підтримки з Москви активізувалися і сепаратистські сили в Криму. Всього лише за кілька днів була підготовлена і 6 травня 1992 року прийнята Конституція Республіки Крим. По суті, це була Конституція суверенної держави. Конституція передбачала посаду Президента Республіки Крим, який обирався народом Криму і очолював Уряд Криму. Поспішність прийняття Конституції призвела до того, що в ній не було вирішення таких принципових питань, як механізм взаємодії між органами влади Республіки Крим і України; механізм виконання державних функцій і повноважень України на території Республіки Крим; взаємодія систем контролюючих і правоохоронних органів, судових систем; співвідношення правових систем Республіки Крим (якої не було) і України; функціонування податкових і бюджетних систем Республіки Крим (яких ще не було) і України.

Деяку ясність, у цій ситуації, вніс Закон України «Про внесення змін і доповнень в Закон України «Про статус автономної Республіки Крим». Законом розмежовувались питання компетенції республіканського центру і Республіки Крим. Відповідно до Закону на території автономії діяли закони Республіки Крим. Разом з тим Закон не вирішував питання механізму виконання державних функцій і повноважень України на території Республіки Крим.

Однак для російських законодавців кримська проблема й надалі залишалася актуальною. Російський парламент у липні 1993 року прийняв безпрецедентне рішення про надання Севастополю статусу міста Російської Федерації. Верховна Рада України кваліфікувала це, як «неприпустиме втручання у внутрішні справи України». Юридичну неспроможність такого рішення змушений був підтвердити сам російський президент. Рада Безпеки ООН теж визнала безпідставність цього кроку російських законодавців. Ці події були першим піком російсько-української конфронтації щодо Криму. До кримської проблеми була приєднана проблема Чорноморського флоту.

Верховна Рада Криму своєю постановою неоднозначно висловилася за збереження Чорноморського флоту «як єдиної боєздатної сили, що забезпечує захист спільних інтересів України і Росії». Фактично це означало, що Україна не матиме самостійного флоту, її суверенітет у Криму обмежується, а вплив Росії посилюється.

Найбільшій гостроті конфлікт між Києвом та Севастополем набув у 1994 році, коли у січні були обрані Президент Криму та Верховна Рада Криму, які стали на шлях конфронтації з органами державної влади України.

20 травня 1994 року Верховною Радою Криму було відновлено дію Конституції Криму в редакції від 6 травня 1992 року, тобто без положень Закону України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим».

Указом Президента Криму від 9 вересня 1994 року «Про організацію державного управління в Республіці Крим в період підготовки і проведення референдуму по проекту Конституції Республіки Крим» була припинена діяльність Верховної Ради Криму та органів місцевого самоврядування. Тим самим дискредитувались органи влади.

Президент Криму намагався навіть добитися визнання кримської «незалежності» в світі, але безрезультатно. Після цього він перебрав на себе всі владні функції, намагаючись підпорядкувати собі парламент, причому не тільки за допомогою політичних, але й силових методів.

Однак, жоден з кримських «силовиків», від яких він вимагав виконання цього наказу, йому не підкорився.

Верховна Рада автономії внесла зміни в Конституцію, позбавивши тоді чинного президента автономії влади і перебравши на себе функції формування уряду. Згодом був ліквідований і пост Президента Криму, а кандидатура кримського прем'єра стала узгоджуватись з центральним українським урядом.

17 березня 1995 року Верховна Рада України скасувала Конституцію Криму і більшість нормативно-правових актів Республіки Крим, а закон України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» [2] було визнано таким, що втратив силу. Верховна Рада Автономної Республіки Крим 1 листопада 1995 року прийняла нову Конституцію Автономної Республіки Крим, проте в її основі знову була покладена концепція суверенної держави у складі України, що давало нові приводи для конфліктів із центральними державними органами у Києві [3, с. 57]. Результатом такої політики стало обмеження повноважень автономної республіки в Конституції України від 1996 року, які сформульовані у розділі X.

За Конституцією України Верховна Рада Криму має право видавати лише нормативно-правові акти. Однак цю конституційну норму вона виконувала суто формально, «винайшовши» таке формулювання: «нормативно-правовий акт АР Крим – Закон АР Крим». Деякі акти Верховної Ради АР Крим мали в цей час відверто провокаційний характер. До них слід віднести постанови «Про встановлення звання «Почесний громадянин АР Крим» (17 квітня 1997 року), «Про функціонування російської мови на території АР Крим» (15 жовтня 1997 року), та інші, які суперечать Конституції та законам України.

Що стосується звання Почесного громадянина АР Крим, то, як відомо, протягом усього процесу затвердження Верховною Радою України Конституції АР Крим проблема внутрішнього кримського громадянства була однією з найскладніших, а статтю Конституції АР Крим стосовно її громадянства так і не було затверджено. Таким чином, усі похідні питання (у тому числі й встановлення звання «Почесний громадянин АР Крим») слід було б

розв'язувати лише після визначення «першооснови» – самого поняття громадянства АР Крим та його правових параметрів.

Слід зазначити, що у цей період активно використовуються визначені Конституцією України правові механізми, розраховані на подібні ситуації. Так, 15 жовтня 1997 року Верховна Рада АР Крим ухвалила нормативно-правовий акт-закон АР Крим «Про обчислення часу», яким на території автономії запроваджувався час третього часового поясу, а не другого, як по всій Україні. 25 жовтня 1997 року Президент України своїм указом зупинив дію цього кримського акта і направив подання до Конституційного Суду України, який ухвалив відповідне рішення. Це рішення Конституційного Суду визнало неконституційним не лише самий нормативно-правовий акт АР Крим «Про порядок обчислення часу», а й вживання терміна «нормативно-правовий акт АР Крим – закон АР Крим».

Слід зазначити, що 19 червня 1997 р. Верховна Рада АР Крим ухвалила зміни до Конституції автономії, котрі знову ускладнювали ситуацію. Вносилися зміни як до вже затверджених Верховною Радою України положень, так і до тих статей, що лишилися не затвердженими. Після прийняття Конституції України ще більшою стала штучність включення до кримської Конституції розділу III «Права і свободи людини і громадянина», притаманного конституції суверенної держави. Не відповідали правовому статусу автономії принципи організації владних структур «система органів державної влади будується за принципом розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки». Однак Верховна Рада АР Крим категорично відмовилась розглянути проблему комплексно й вимагала розгляду лише тих положень, що лишилися незатвердженими [4, с. 73].

Роботу над Конституцією АР Крим відсунула на другий план суперечка щодо виборів до Верховної Ради АР Крим. За частиною четвертою ст. 136 Конституції України порядок формування Верховної Ради АР Крим визначаються Конституцією й законами України, нормативно-правовими актами АР Крим з питань, віднесених до її компетенції. Компетенцією

автономії стосовно виборчого процесу обмежено призначенням виборів депутатів Верховної Ради АР Крим та затвердженням складу виборчої комісії АР Крим. Проте Верховна Рада АР Крим ухвалила цілісний нормативно-правовий акт «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим». За яким у виборах до Верховної Ради АР Крим мають право брати участь жителі Севастополя, а це місто, як відомо, не включене до складу автономії [5, с. 49].

Виникла правова колізія, що мала й цілком конкретні політичні наслідки. З одного боку, Конституцією України призначення нових виборів до Верховної Ради АР Крим справді віднесено до компетенції автономії. Та, з іншого боку, сталося так, що Конституція АР Крим до останнього часу взагалі не визначала термін повноважень Верховної Ради АР Крим. Лише 19 червня 1997 року, коли до неї вносилися зміни нарешті, вказувалося, що Верховна Рада АР Крим обирається терміном на чотири роки. Проте ці зміни Верховна Рада України на той час ще не затвердила.

Стабілізувати ситуацію в АРК вдалося значною мірою завдяки підписанню 30 травня 1997 року Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Росією та Україною. У цьому документі визнавалась територіальна цілісність України і підтверджувалась непорушність існуючого між Україною і Російською Федерацією кордону. В ньому також вирішувалось питання про поділ Чорноморського флоту і статус Севастополя.

21 жовтня 1998 року Верховною Радою АР Крим була прийнята Конституція Автономної Республіки Крим, яка вирішила проблему взаємовідносин «центр – регіон» на підставі концепції автономної республіки у складі суверенної держави [6, с. 24].

23 грудня 1998р. Конституція Автономної Республіки Крим затверджена Верховною Радою України, а 31 грудня 1998 року Президент України підписав закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим». Тим самим завершився важливий етап становлення автономної республіки, визначення її статусу і повноважень.

Однак, 6 березня 2014 року Верховна Рада Автономної Республіки Крим поза правовим полем України прийняла Постанову «Про проведення загальнокримського референдуму». Котрою визначила провести 16 березня 2014 року загальнокримський референдум (включаючи місто Севастополь), на який винести альтернативні запитання: «1) Ви за возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської Федерації?»; «2) Ви за відновлення дії Конституції Республіки Крим 1992 року і за статус Криму як частини України?». Проведення референдуму стало механізмом порушення територіальної цілісності України та приєднання АРК до Російської Федерації, що є порушенням міжнародного права.

Таким чином, основна особливість існування Автономної Республіки крим у складі України за часів її незалежності полягала у створенні автономії не за національною, а за територіальною ознакою.

Список використаної літератури

1. Мальгин А. Крымский узел. Очерки политической истории Крымского полуострова. Симферополь: Новый Крым, 2000. 160 с.
2. Про виконання постанов Верховної Ради України «Про зупинення дії Закону Республіки Крим «Про відновлення конституційних основ державності Республіки Крим», «Про політико-правову ситуацію в Автономній Республіці Крим» та «Про виконання Постанови Верховної Ради України «Про політико-правову ситуацію в Автономній Республіці Крим»: Постанова Верховної Ради України від 17 березня 1995 року № 91/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 11. С. 75.
3. Копиленко О., Копиленко М. Межі компетенції (пошук варіантів правового статусу Криму). *Право і час*. 1996. № 11. С. 54–59.
4. Мальцева Є. В. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в Україні (1991–2000 рр.). *Ученые записки Таврического национального университета. Серия «Юридические науки»*. 2006. Т. 19 (58). № 2. С. 70–81.

5. Копиленко О. До проблеми правового статусу АР Крим. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 1. С. 48–53.
6. Крымская автономия – ответ на вызов исторического периода . *Віче*. 2001. № 5. С. 23–26.
7. Про зупинення дії Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 6 березня 2014 року № 1702-6/14 «Про проведення загальнокримського референдуму»: Указ Президента України від 7 березня 2014 року № 261/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/261/2014>.