

Велігодський В.М.

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ КРИМСЬКОЇ АВТОНОМІЇ У 1998 – 2000 рр.

Актуальність дослідження. Період між Конституцією Республіки Крим від 6 травня 1992 р. і Конституцією АРК від 21 жовтня 1998 р. характеризується політичною і правовою нестабільністю, затяжним і виснажливим протистоянням автономії і центру. В результаті деструктивних форм політичного розвитку, особливо після січня 1994 р., входження криміналітету до влади, авантюризму і демагогії політичних лідерів Криму, кримська автономія втратила законотворчі повноваження, права власності, бюджетні повноваження, самостійність у формуванні судових, правоохоронних, контролюючих органів і органів місцевого самоврядування. Це був період визволення більшості населення півострова від політичних ілюзій, зв'язаних з “входженням Криму до складу Росії”, “рубльовою зоною” та інших утопічних спекуляцій Ю. Мешкова.

Як показала п'ятирічна практика застосування Кримської Конституції існували певні проблеми і протиріччя не тільки на загальнодержавному рівні, а і проблеми в діяльності представницького, виконавчого органів влади автономії та органів місцевого самоврядування. Вони розглядаються в низці наукових праць і статей українських і зарубіжних істориків, політологів, правознавців [1].

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

Але, як зазначає сам автор, він розглянув лише “правові” питання цієї та інших проблем. Доводиться визнати, що визначення сутності кримської автономії, окресленої в Конституції АРК залишається такою ж актуальною проблемою як і дванадцять років тому. Отже, не менш актуальною слід вважати і увагу до цієї проблеми з боку історичної науки.

Метою статті є узагальнення досвіду діяльності органів влади автономії та пов'язаних з ними суспільно-політичних процесів в Криму з 1998 р. по 2000 р., реалізація політики центру стосовно Автономної Республіки Крим, яка і сьогодні є не послідовною. Державні органи, провідні наукові інституції не мають чіткого уявлення про правову природу автономії та її параметри. Досвід вирішення гострих проблем політичного протистояння в зазначений період допоможе більш ефективно здійснювати регіональну політику держави не політичними заходами, а законодавчим, правовим шляхом. Для реалізації поставленої мети треба виконати **головне завдання**, яке пов'язане з аналізом ситуації, яка сформувалася на півострові у ці роки

В зазначений період організація і діяльність Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим засновувалися на розподілі повноважень між ними: підконтрольності, підзвітності та відповідальності перед Верховною Радою Автономії, яка обирається безпосередньо громадянами та органів, які вона створює, посадових осіб, що обираються, призначаються чи затверджуються самою Верховною Радою.

З 29 квітня 1998 р. розпочалося формування керівних органів Верховної Ради АРК, яке затягнулося до середини травня. Обрали Голову Верховної Ради, його заступників, голів постійних комісій, членів Президії.

У межах вищезазначених повноважень Верховна Рада АРК упродовж 1998-2000 рр. провела певну роботу з розбудови автономії.

Верховна Рада АРК у 1998 р. зосередила увагу, головним чином, на проблемах розбудови автономії у складі незалежної держави. Було вжито невідкладних заходів щодо перебудови діяльності самої Верховної Ради: затверджено Регламент Верховної Ради, відповідно до вимог часу скорочено Секретаріат [2].

Вагомими зрушеннями у напрямку розширення повноважень Автономної Республіки Крим стало затвердження системи роботи з кадрами і номенклатури Верховної Ради автономії, а також формування бюджету на 1999 р.

Усього за 1998 р. Верховна Рада АРК ухвалила 241 постанову і рішення, 204 постанови прийняла Президія Верховної Ради автономії. З точки зору кількості це значно більше, ніж за відповідний період попереднього року. Про активізацію діяльності депутатів у 1998 р. свідчить і той факт, що з травня 1998 р. по травень 1999 р. кількість звернень до Верховної Ради АРК, порівняно з відповідним періодом 1997 р., зростає втричі [2].

Покращилася й нормативно-правова діяльність Верховної Ради АРК та її постійних комісій. За 1999 р. на сесіях було розглянуто і затверджено низку нормативно-правових актів стосовно посилення кадрової роботи в автономії, створення Рахункової палати, Верховної Ради АРК, внесені зміни і доповнення до законів України «Про власність», «Про бюджетну систему України», «Про систему оподаткування», «Про державну податкову службу в Україні». Був прийнятий пакет нормативно-правових актів, які затвердили порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим і підлягає приватизації [3, с. 11].

На сесіях внесені зміни до низки нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з метою їх приведення у відповідність до Конституції Автономної Республіки Крим. Зокрема, прийняті постанови Верховної Ради АРК про затвердження Герба, Прапора та Гімну Автономної Республіки Крим [4, с. 320-322].

Як зазначалося вище, поряд з Верховною Радою АРК найважливішою складовою виконавчої влади є Рада міністрів – своєрідна верхівка системи виконавчої влади та один з вищих органів автономії, компетенція якого лише умовно може бути зведена до виконання законів і завдань у сфері управління.

Статус уряду визначений у розділі 7 статті 35 Конституції Автономної Республіки Крим.

1. Рада міністрів як орган виконавчої влади АРК самостійно виконує виконавчі функції і повноваження з питань, віднесених до повноважень автономії Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України.
2. Рада міністрів формується Верховною Радою АРК на час її повноважень, відповідальна перед нею і очолюється Головою Ради Міністрів АРК [5, с. 1008].

Формування нового складу Ради міністрів було наступним кроком після формування Президії Верховної Ради. Уряд створювався як коаліційний, і його першочерговим завданням була боротьба з економічною кризою, яка загострилася. Попередній склад Ради міністрів на чолі з А.Р. Франчуком не спромігся виправити ситуацію в економіці та господарстві Криму, що погіршувалися, попри неодноразові заяви у пресі про поліпшення економічної обстановки, яке ніби є наслідком роботи уряду.

Уряд А.Р. Франчука був відправлений у відставку Верховною Радою другого скликання, таж і термін повноважень його закінчився. Незабаром депутати обрали нового голову Ради міністрів С.В. Куніцина, який зайнявся формуванням уряду. Наприкінці травня 1998 р. С.В. Куніцин представив на затвердження Верховної Ради АРК кандидатури заступників і міністрів». Це були представники різних партій (КПУ, Союз, НДПУ). У такому складі уряд приступив до роботи.

У складі Ради міністрів автономії 7 міністрів представляли Комуністичну партію України.

У зазначений період перед виконавчою гілкою влади стояли кілька нагальних проблем. Одна із них – питання структури влади. Нова система управління перебувала у процесі формування. Певні зрушення на цьому шляху вже були.

Друга проблема – кадри. Демократичний рух у Криму не висунув підготовлених кадрів, а ті, хто зміг потрапити на цій хвилі до державного апарату, не знайшли свого місця у владних структурах.

Аналіз тогочасної конкретної ситуації у Криму дає змогу дійти висновку, що у владних структурах не було соціальної бази, не визначено соціальні сили, інтереси яких вони мають представлять, що унеможливило чітке обґрунтування своїх цілей, концепцію і стратегію у реформуванні всіх сфер півострова.

Наступна проблема – виконання рішень Ради міністрів. У нових умовах не було створено механізму відповідальності за виконання рішень, побудованого на економічній зацікавленості.

Про це свідчить аналіз діяльності Ради міністрів АРК за 1998 – 2000 рр. За цей період на 73 засіданнях уряду розглянули 1860 питань. Прийняли понад 1750 постанов і 962 розпорядження, а стан економіки дедалі погіршувався (Підраховано автором за: Сборники нормативно-правових актів АРК за 1998 – 2000 рр. та поточним архівом Ради міністрів АРК).

19 травня 1999 р. Верховної Ради АРК на своїм засіданні заслухала звіт про роботу Ради Міністрів АРК за період з травня 1998 по травень 1999 р. За звітний період ужито певних заходів щодо переходу від галузевого принципу управління до функціонального, скорочення чисельності управлінського апарату, зміцнення керівних кадрів міністерств, республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, підвищення рівня виконавської дисципліни. Поліпшилася організація виконання законів України, указів і доручень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України.

З червня 1998 р. у практику роботи Ради міністрів Автономної Республіки Крим увійшло заслуховування на її засіданнях звітів керівників міністерств, республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, виконкомів місцевих Рад, районних державних адміністрацій з питань виконання нормативних документів центральних органів державної влади, постанов Верховної Ради, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, стабілізації соціально-економічного становища в республіці. [6, с. 454].

Рада міністрів АРК розробила Програму соціально-економічного і культурного розвитку Автономної Республіки Крим на 1999 р., проект урядової програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2002 р.

Проте більшість рішень, ухвалених Радою міністрів автономії, не мали задовільного матеріально-технічного забезпечення та механізму їх реалізації. Потрібні були нові ефективні засоби підвищення відповідальності, дисципліни апарату Ради Міністрів АРК, міністерств і управлінь. Ефективність роботи апарату державного управління залежить від професійної етики службовців, їхніх особистих, моральних і психологічних якостей.

Не була розв'язана й інша важлива проблема – питання міжбюджетних відносин між державним центром і автономією. Наприклад, доходна частина затвердженого Верховною Радою Криму бюджету автономії на 2000 р. (разом з податком на додану вартість (ПДВ) становила 779 млн. грн.; однак у державному бюджеті 2000 р., схваленому Верховною Радою України, передбачено перерахування ПДВ (уповні) до центру. Відтак доходна частина бюджету автономії була зменшена до 550 млн. грн. [7].

На початку лютого 2000 р. Голова Верховної Ради АРК Л.І. Грач направив телеграму на адресу Президента України Л.Д. Кучми, Голови Верховної Ради України І.С. Плюща, Прем'єр-міністра України В.А. Ющенка з проханням при прийнятті бюджету країни на 2000 р. залишити за автономією всі податки і збори, які збираються у Криму [8].

Згодом Верховна Рада Криму звернулася до Конституційного Суду України з поданням щодо конституційності Закону України «Про державний бюджет на 2000 р.», однак рішення з цього питання не було прийняте. Зазначений конфлікт продовжився. Попри заяви Президента України щодо підтримки повноважень АРК у збиранні й розпорядженні податками на своїй території та створення спеціальної комісії з урегулювання міжбюджетних відносин між центром і автономією, розв'язати проблему не вдалося [9]. Відповідно до Закону України «Про державний бюджет на 2000 р.», ПДВ у сумі біля 300 млн. грн., який збирається в АРК, зарахували до державного бюджету України. При цьому керівники як Верховної Ради, так і Ради міністрів АРК були прихильниками залишення ПДВ у Криму [10].

Міжбюджетна неузгодженість мала також внутрішньокримський вимір. За словами колишнього голови Ради міністрів АРК С. Куніцина, кримський уряд перебував у вкрай складній ситуації, оскільки не міг профінансувати витрати, затверджені Верховною Радою Криму [10].

22 березня 2001 р. Верховна Рада України ухвалила Бюджетний кодекс України, відповідно до якого всі

податки, у тому чисті ПДВ, спрямовуються до бюджету АРК. Примітно, що зазначеної норми у поданому законопроекті не було. Поправка щодо залишення всіх податків у розпорядженні АРК була внесена народним депутатом України від Криму В. Мироненком і підтримана Верховною Радою України. До того ж, зазначена норма діятиме лише з 2002 р.

Бюджетні проблеми не розв'язані на рівні Верховної Ради та Ради міністрів АРК. Протистояння посилив підготовлений проект бюджету автономії на 2001 р., який керівництво Верховної Ради піддало суворій критиці.

Протистояння гілок влади не могло не позначитися на інших сферах суспільно-політичного життя автономії. Незважаючи на вжиті урядом республіки, місцевими органами влади заходи щодо вирішення соціальних, економічних, політичних проблем депортованих громадян, протягом 2000 р. не припинялися інциденти в міжетнічних відносинах. У кількох районах кримськими татарами пікетувалися будівлі райдержадміністрацій, розбивалися наметові містечка, перекивалися автошляхи і залізничні колії, не обійшлося й без сутичок учасників акцій протесту з працівниками правоохоронних органів. У Нижньогірському районі внаслідок такого зіткнення постраждали 7 мільйонерів і 10 пікетників. До кінця 2000 р. загострилися проблеми в міжконфесійних відносинах, про що свідчать такі негативні явища, як осквернення могил, пам'ятників і культових установ.

Голова Верховної Ради Л.Грач на контакт з представниками кримських татар не пішов, заявляючи, що Меджліс кримськотатарського народу сьогодні – єдина в Україні діюча радикал-націоналістична організація, і держава Україна поки не може, а, можливо, і не хоче поставити її у рамки закону. На його думку, Меджліс кримськотатарського народу в Криму є вибуховим детонатором [11, с. 7-12].

У свою чергу, лідер кримських татар М. Джемільов 4 серпня 2000 р. у газеті «Крымское время» опублікував статтю «Шовіністична сволота сидить у нас в органах влади», в якій різко й образливо висловився на адресу Верховної Ради АРК та її керівництва.

Конгрес російських общин Криму на районному мітингу в м. Білогірську зажадав «забезпечити захист і безпеку російського населення, що проживає в Криму, від екстремістських дій лідерів кримськотатарського населення і згідно із законом заборонити діяльність формувань кримських татар у вигляді так званих «меджлісів».

Розуміючи, що такі заяви і заходи не сприяють зміцненню дружби між народами, стабілізації обстановки на півострові, уряд усіляко протидівав будь-яким виявам націоналізму. Зокрема, працівники Ради міністрів АРК узяли участь у серії «круглих столів» з проблем міжетнічних відносин у Криму. Численні пропозиції та рекомендації перебувають на стадії впровадження. Низку нарад з проблем депортованих провів голова уряду С. Куніцин.

У режимі «недовідставки» уряд працював до 1 серпня 2001 р., виконуючи всі покладені на нього функції, зберігаючи керованість соціально-економічними процесами, взявши на себе основне навантаження з розв'язання міжетнічних, міжконфесійних та інших проблем.

Джерела та література

1. Копиленко О. Л. Україна і Крим: “переговори у справі нового ладу” (документи і матеріали). – К.: Новий парламентський інститут, Парламентське видавництво, 2001. – 232 с.; Копиленко О. Л. З історії законодавства про громадянство України. – К.: Новий парламентський інститут, Парламентське видавництво, 2001. – 72 с.; Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: Монографія. – К.: Таксон, 2002. – 342 с.
2. Крымские известия. – 1999. – 20 мая.
3. Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1999. – №1.
4. Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1999. – №4.
5. Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1998. – №12.
6. Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1999. – №5.
7. Интерфакс – Украина. – 2000. – 15 марта.
8. Крымская газета. – 2000. – 11 февраля.
9. УНІАН. – 2000. – 1 вересня.
10. УНІАН. – 2000. – 17 липня.
11. Грач Л. Крымская автономия – ответ на вызов исторического периода. – Симферополь, 2001. – Віче. – 2001. – 5 (110).