

УДК 342.25

КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА О КРЫМЕ

Багров Н. В.

Первая попытка принятия подобного закона была предпринята в первые годы становления Крыма как автономной республики. Тогда ещё не было Конституции Украины, шёл активный процесс формирования общего правового поля страны. Наверное, в значительной степени от этого, учитывая, что в обществе царила эйфория суверенизации, этот опыт оказался неудачным. Сейчас ситуация во многом принципиально иная, а поэтому считаем вполне целесообразным вернуться к этой идее.

Среди регионов Украины Крым единственный отвечает принципам Европейской хартии региональной демократии, а потому должен рассматриваться как особая территория страны, на которой формируется уникальная региональная ситуация и, соответственно, особая политика его развития, требующая специфических механизмов государственной поддержки, которые призваны обеспечивать общенациональные интересы и решение вопросов динамичного, устойчивого развития региона.

НАЗВАНИЕ

Закон об Автономной Республике Крым

Закон о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Украины и органами государственной власти Автономной Республики Крым.

Вторая редакция названия с юридической точки зрения, на наш взгляд, более чётко определяет правовые основы закона и сущностное его содержание, исходя из Конституции Украины, закрепившей за Крымом, как субъектом Украины, его автономный статус.

ОБОСНОВАНИЕ ПРАВОВОЙ ВОЗМОЖНОСТИ И НЕОБХОДИМОСТИ ТАКОГО ЗАКОНА

Авторам его необходимо исходить из того, что многие «национально зашоренные» народные депутаты Украины в принятии такого закона усматривают лишь проявление сепаратизма с пугающими последствиями для независимости и суверенитета страны, а потому отвергают даже саму идею о его принятии.

Именно поэтому в преамбуле закона следует юридически чётко и максимально аргументировано прописать, что

- закон не нарушает общие принципы организации законодательных, представительных и исполнительных органов государственной власти Украины;

- принятие его обусловлено экономическими и географическими особенностями Крыма как субъекта Украины, возможностями использования его геополитического положения в национальных интересах Украины при расширении прав и полномочий.

ПРЕДМЕТ ЗАКОНА

В этом разделе необходимо определить:

- перечень полномочий государственных органов Украины и, соответственно, Автономной Республики Крым, разграничение которых производится иначе, чем установлено законами Украины;
- условия и порядок осуществления этих полномочий;
- конкретные права и обязанности сторон.

Такое законодательное обозначение предмета Закона и его содержания должно подчеркнуть, что Закон является лишь инструментом индивидуализации законодательно установленных полномочий органов государственной власти страны и её конкретного субъекта. Подчеркнём, что речь идёт о законодательно установленных полномочиях органов государственной власти, а поэтому подзаконные акты при разграничении полномочий в данном случае не могут применяться.

Учитывая, что нормативные акты Президента, Правительства, высших органов исполнительной власти не являются актами первичного правотворчества, а направлены на воспроизводство и конкретизацию соответствующих законов, то в части конкретизации законодательно закреплённых полномочий органы исполнительной власти могут получать так называемые подразумеваемые полномочия. Хотя, откровенно говоря, к этому тезису следует подходить осторожно, ибо он будет (используя разные цели) предметом, в лучшем случае, дискуссий, а подчас – спекуляций с политической окраской.

Понятно, что предполагаемый закон не может быть «истиной в последней инстанции». Время и обстоятельства могут вносить в него изменения, но схема разграничения полномочий не должна принципиально меняться, базовая правовая основа должна оставаться неизменной, по крайней мере, на десятки лет.

СУТЬ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

Подчеркнём ещё раз, что она заключается в законодательной индивидуализации полномочий органов государственной власти Украины и её субъекта Автономной Республики Крым. Это не есть перераспределение конституционно установленных предметов совместного ведения между Украиной и Автономной Республикой Крым, а скорее технико-юридическая процедура.

Суть данной процедуры заключается в уточнении границы между полномочиями органов власти разного уровня, при которой уточняется граница между предметами ведения Украины и Крыма. Она должна достигаться посредством:

- противопоставления, разделения и разведения, а также
- специализации близких, смежных и пересекающихся полномочий органов власти Украины о Автономной Республики Крым;
- то есть, по сути, уточнение компетенций органов власти разного уровня.

На наш взгляд, в законе очень важно также заложить нормы, дающие право не только разграничивать, но и делегировать полномочия. Имеется в виду, что органы власти Украины должны делегировать Верховной Раде АРК право на осуществление законодательных прерогатив, которые, в строго очерченных рамках,

могут осуществляться в сфере совместного ведения с учётом обычной иерархии действия законов разного уровня. Такая возможность должна быть предусмотрена в форме договорных отношений передачи органами власти Украины и АРК конкретных исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий.

С учётом вышеизложенного разграничения полномочий может проявляться в разных формах:

- содержательной специализации полномочий. Например, закрепляются разные действия и прерогативы в осуществлении контроля в области охраны окружающей среды, что чрезвычайно важно для Крыма;

- договорного разграничения, заключающегося в переходе от органов власти Украины к органам власти АРК не самих законодательно закреплённых полномочий, а отдельных правовых возможностей внутри этих полномочий;

- разведение содержательно аналогичных полномочий. Например, органы власти Украины пользуются, распоряжаются имуществом, находящимся в собственности Украины, а органы власти АРК – в собственности Крыма.

НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

Технико-юридическое разграничение полномочий может осуществляться двумя подходами:

- строгий подход, когда разграничение меняет не содержание самих законов, а их применение относительно органов власти Украины и её субъекта – АРК. Он предполагает ссылки в тексте закона на конкретные (соответствующие) статьи (пункты, подпункты, абзацы);

- общий подход, когда в тексте не называются статьи (пункты, подпункты, абзацы), а закрепляются лишь полномочия (элементы полномочий), которые являются итогом договорного разграничения.

УСЛОВИЯ И ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДОГОВОРНО РАЗГРАНИЧЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Обязательным условием осуществления разграничения полномочий является указание на источники финансирования, иное их материально-техническое обеспечение. К числу факультативных условий относится увязывание права на осуществление полномочий с какими-либо временными рамками, иными обстоятельствами (учреждение и реорганизация органа, наступление конкретного срока).

СОДЕРЖАНИЕ ЗАКОНА

Как нам представляется, определяя структуру и содержание закона, надо исходить из существующей ситуации с набором тех проблем, которые требуют поддержки государства и создания условий для достижения Крымом современных, ориентируясь на европейские, стандартов экономического развития, повышения уровня и качества жизни. Совершенно очевидно также, что разграничение полномочий должно иметь не только текущую, но и стратегическую функцию – способствовать созданию новой модели эколого-социально-экономического развития полуострова с учётом его миссии и предназначения, особой роли в

КОНЦЕПЦИЯ ЗАКОНА О КРЫМЕ

хозяйственном комплексе Украины. Эти базовые параметры должны быть сформулированы, прежде всего, специалистами-практиками разных уровней регионального управления, а также учеными.

От того, насколько удачно это будет сделано, в конечном счёте зависит целесообразность принятия закона и его действенная эффективность. Полагаем, что такие наработки должны быть апробированы экспертным сообществом высокого уровня, ориентируясь на лучший международный опыт с возможностью и корректировкой его применения в наших условиях, в рамках существующего правового поля.

Независимо от того, каким концептуальным взглядом будут руководствоваться авторы закона, определяя его содержание, считаем, что каркас его могли бы составить следующие нормотворческие принципы:

- учитывая, что использование и охрана земли, недр, водных, лесных и других природных ресурсов на территории Крыма является главной составляющей, определяющей основы жизни и деятельности его многонационального народа, Правительства Украины и АРК должны заключить соглашения, предусматривающие совместное решение вопросов, связанных с экономическими, экологическими, социокультурными особенностями Крыма. Законопроекты по этим вопросам должны утверждаться в Верховной Раде АРК и Верховной Раде Украины:

- к предметам совместного ведения органами государственной власти Украины и АРК относятся:

а) обеспечение структурной перестройки экономики Крыма, разработка и реализация целевых социально-экономических программ;

б) обеспечение эффективного выполнения Крымом функций главного курортно-рекреационного региона страны;

в) обеспечение общенациональных функций, как-то функционирование оборонного, энергетического, транспортного комплексов, межбюджетных отношений, таможенной политики и других, количество которых, пожалуй, не менее двух десятков;

- для обеспечения эффективного регулирования бюджетно-финансовых и налоговых отношений финансирование общенациональных расходов, предусмотренных в бюджете страны, осуществлять через Управление казначейства Министерства финансов Украины по Крыму. Дать право АРК на проведение эксперимента по совершенствованию системы налогообложения и межбюджетных отношений;

- подобного рода юридические нормы и принципы должны быть заложены по земле и земельным ресурсам, охране окружающей среды, сохранению и восстановлению памятников природы и культуры.

Для Крыма, обладающего уникальным биоразнообразием, высоким удельным весом реликтово-эндемичных растений и животных, абсолютно недопустимо, что его заповедный фонд уступает общепринятым в мире нормам в два раза. Эту критическую ситуацию необходимо срочно устранять.

Думается, что особого внимания заслуживает разграничение полномочий по объектам государственной собственности Украины и АРК и природным ресурсам

Крыма, которые должны регулироваться соответствующими соглашениями. При этом, общенациональные органы исполнительной власти должны учитывать позицию исполнительных органов Крыма при осуществлении полномочий собственника по принадлежащим Украине акциям (долям, вкладам) в уставном капитале действующих в пределах Крыма юридических лиц.

Полагаю, что данный концептуальный взгляд на подготовку закона мог бы быть использован при создании комиссии и рабочих групп, которые проведут всю необходимую подготовительную работу.

Статья поступила в редакцию 5 июля 2010 г.