

*УДК 342.25 (477.75)*

## **ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АР КРЫМ**

*Шармоянц А. Н.*

*Таврический национальный университет имени В.И. Вернадского, г. Симферополь, Украина*

Статья посвящена анализу перспектив совершенствования нормотворческой деятельности АР Крым в контексте государственной региональной политики Украины. Анализируются отдельные аспекты нормотворческой деятельности автономных образований Российской Федерации, и рассматривается возможность применения опыта такой деятельности при совершенствовании нормотворческой деятельности АК Крым.

**Ключевые слова:** нормотворчество, регионализация, закон, субсидиарность, полномочия.

В условиях политического кризиса в Украине, осложненного и экономическим кризисом общемирового масштаба, остро встал вопрос о путях выхода из сложившейся ситуации. В системе мер направленных на усовершенствование государственной политики по преодолению политического и экономического кризиса одно из приоритетных мест занимает государственная региональная политика Украины, которая видится в расширении полномочий регионов. Такое расширение возможно через перераспределения полномочий между центром и регионами с передачей соответствующих ресурсов регионам, путем деконцентрации, субсидиарности (передача полномочий на высший уровень управления лишь из соображений эффективности и экономии) и децентрализации полномочий. Несомненно, что эффективное расширение полномочий невозможно без совершенствования нормотворческой деятельности регионов.

Целью статьи является анализ отдельных аспектов нормотворческой деятельности автономных образований Российской Федерации и рассмотрение возможности применения опыта такой деятельности при совершенствовании нормотворческой деятельности АК Крым. Подобный анализ, в контексте государственной региональной политики Украины, до сих пор не проводился.

При этом автор учитывает исследования ученых-правоведов, которые прямо или косвенно касались поставленной темы: Исмаилова Я. Ф., Каменская Е. В., Кавальский В. С., Козинцев И. П., Копиленко О. Л., Кутафин О.Е., Мяловицкая Н. А., Скакун О.Ф., Швачка А. А., Яковюк И. В., и др.

При осуществлении подобных преобразований особое внимание необходимо уделить Автономной Республике Крым, которая является одним из наиболее своеобразных регионов Украины. Именно АР Крым является сосредоточением наиболее острых противоречий в государстве. Об этом свидетельствует тринадцать решений Конституционного Суда Украины касающихся напрямую крымской проблематики. АР Крым характеризуется качественным своеобразием: 1) в силу географического местоположения (полуостров); 2) специфики историко-политического развития

(смена юридико-политических статусов); 3) национально-культурного состава социума.

В Украине статус Автономной Республики Крым определяется Конституцией Украины и дополнительно уточняется Конституцией АР Крым, которая принимается Верховной Радой АР Крым и утверждается Верховной Радой Украины. Конституция АР Крым является единственным законодательным актом, принимаемым высшим представительным органом автономии, однако, данная законодательная деятельность условна, так как Конституция АР Крым подлежит обязательному утверждению Верховной Радой Украины [1, с. 38].

Конституция АР Крым наделяет Верховную Раду АРК – представительскими, нормотворческими и контрольными функциями и полномочиями, а исполнительный орган – Совет министров АР Крым – исполнительными функциями и полномочиями. Для осуществления возложенных на Верховную Раду АРК задач Конституция АР Крым, относительно вопросов, которые носят нормативно-правовой характер, наделяет ее правом принимать постановления, а относительно вопросов, которые носят организационный характер – решения. Принимаются они на заседаниях при голосовании за них большинства от общего количества депутатов Верховной Рады АР Крым.

Совет министров АР Крым в пределах своей компетенции, относительно вопросов нормативно-правового характера, принимает постановления, а в отношении вопросов не нормативного характера решения и распоряжения [2, ст.38].

К интересному новшеству в нормотворческом процессе Совета Министров АР Крым необходимо отнести возможность ухода (для обеспечения большей оперативности принятия нормативно правовых актов) от стандартной схемы, в результате объединения стадии нормотворческой инициативы со стадией принятия решения [3, с. 10].

Следует отметить, что в Регламенте Верховной Рады АР Крым, несмотря на различие в значимости регулируемых вопросов, отсутствует разница в процедуре принятия как изменений в Конституцию АР Крым, так и постановлений нормативного характера и решений по организационно-распорядительным и другим вопросам. Различия в процедуре принятия предусмотрены лишь для решений по поддержке депутатского запроса, которые принимаются 1/3 от общего количества депутатов Верховной Рады АР Крым. Для обеспечения большей оперативности принятия решений Верховной Рады АР Крым в регламенте предусматривается принятие решений без обсуждения, если за него проголосовало большинство депутатов от их общего состава (ст. 30 Регламента ВР АРК).

В автономных образованиях РФ к нормотворческим полномочиям высшего представительного (законодательного) органа автономного округа (области) относится принятие следующих нормативно-правовых актов: Устава автономного округа (области) и поправок к нему; законов по вопросам, относящимся к предметам ведения автономии и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий автономного округа (области); постановлений нормативного характера. По сравнению с Верховной Радой АР Крым, юридическая сила нормативно-правовых актов, принимаемых представительными (законодательными) органами автономных округов РФ, выше, а объем сфер нормативно-правового регулирования значительно шире, по причине того, что

он не ограничен фиксированным кругом вопросов и формируется по остаточному принципу.

Важное место в правовом поле автономного образования РФ занимает и другой вид нормативно-правовых актов принимаемый их высшим представительным (законодательным) органом – постановления. В отличие от закона, постановлениями регулируются менее значимые социальные отношения и в связи с этим процедура их подготовки и принятия более упрощенная. При разработке проекта постановления не проводятся депутатские слушания, научные экспертизы. Принимаются они не большинством от установленного количества депутатов (как закон), а большинством от числа избранных депутатов. Для указанных подзаконных актов не предусмотрены первое и второе чтения. Постановления принимаются «за основу» и «в целом». В ходе обсуждения проекты постановлений могут быть отклонены или отправлены на доработку. При этом перечисленные процедуры отражаются только в протоколе заседания законодательного органа (в отличие от процедуры принятия закона, оформляемой постановлением).

При осуществлении нормотворческой деятельности особое внимание должно уделяться вопросу разграничения сфер правового регулирования между законом и подзаконными актами. При рассмотрении этого вопроса на примере Российской Федерации становится очевидным, что манипуляции при осуществлении нормотворчества путем подмены одного вида правового акта (закона) другим (постановление), в процессе регулирования важных правоотношений, может привести к принятию правовых актов, вторгающихся в сферу полномочий центральных органов власти. Возникновению такой ситуации способствует то, что при принятии подзаконного правового акта существует особая упрощенная, по сравнению с законом, процедура его подготовки и принятия. К тому же, для введения в действие постановления, в отличие от закона, подпись главы администрации (губернатора) не требуется, и применить право вето, как в ситуации с законом, он не может.

Для пресечения подобных манипуляций и упорядочивания нормотворческой деятельности регионов в России был принят закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4]. В законе прямо предусмотрены сферы правового регулирования, которые, при осуществлении нормотворчества высшими законодательными (представительными) органами субъектов РФ, должны регулироваться законами.

Таким образом, следует отметить, нормотворческая деятельность автономных образований Украины и Российской Федерации существенно отличаются, как по видам принимаемых представительными органами власти нормативно-правовых актов, так и по процедуре их принятия. В РФ высший представительный орган автономного образования принимает три вида нормативно-правовых актов: Устав и поправки к нему, законы и постановления нормативного характера. Более высокая юридическая сила акта подкреплена более сложной процедурой его разработки и принятия, что в свою очередь положительно влияет на качество нормотворчества. В Украине Верховной Радой АР Крым принимаются нормативно-правовые акты, по сути, только одного вида – постановления (Конституция АР Крым – принимается только единожды и то требует утверждения ВР Украины), процедура принятия и

разработки которых для всех одинакова и не зависит от важности регулируемого отношения.

Учитывая положительный опыт автономных образований РФ, в разграничении сфер правового регулирования между законами и подзаконными актами, а также то, что Украина унитарное государство, а АР Крым по своему правовому статусу не область, а республика с более широкими, чем область полномочиями, своей Конституцией и особой структурой органов власти, автор считает целесообразным, при осуществлении государственной региональной политики Украины и расширении полномочий АР Крым, рассмотреть вопрос о возвращении Верховной Раде АР Крым права принятия законов для регламентации наиболее важных вопросов, перечень которых должен быть закреплен на конституционном уровне.

**Список источников и литературы:**

1. Конституція України. – Харьков: Одисей, 2011. – 56 с.
2. Конституция Автономной Республики Крым от 21.02.1998 г. // Сборник нормативно-правовых актов АРК, 1998. – № 12. – Ст. 1008
3. Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Г. О. Швачка. – Харків, 2004. – 18 с.
4. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп.) // Российская газета, 19.10.1999 г. – № 43.

**Шармоянц А.Н. Перспективи розвитку нормотворчої діяльності АР Крим / А. Шармоянц // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 1. – С. 49-52.**

Стаття присвячена аналізу перспектив удосконалення нормотворчої діяльності АР Крим у контексті державної регіональної політики України. Аналізуються окремі аспекти нормотворчої діяльності автономних утворень Російської Федерації і розглядається можливість застосування досвіду такої діяльності при вдосконаленні нормотворчої діяльності АК Крим.

**Ключові слова:** нормотворчість, регіоналізація, закон, субсидіарність, повноваження.

**Sharmoyants A.N. Prospects of development of rulemaking in Crimea / A. Sharmoyants // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2013. – Vol. 26 (65). № 1. – P. 49-52.**

This article analyzes the prospects for improving the rulemaking activities of Crimea in the context of regional policy in Ukraine. Analyzed some aspects of rulemaking autonomous entities of the Russian Federation and considered the possibility of using the experience of such activity in improving the rulemaking AK Crimea.

**Keywords:** rulemaking, regionalization, law, subsidiarity, powers.