

УДК 342.4

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РЕСПУБЛИКИ КРЫМ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

*Смирнова Е. В.*

*Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского*

В статье проводится анализ конституционно-правового статуса Республики Крым 1992 года и конституционно-правового статуса Республики Крым 2014 года после вхождения в состав Российской Федерации как субъекта федерации. Сделан акцент на преемственности государственного строительства в Крыму, реализации накопленного положительного опыта. Особенности правового статуса Республики Крым в составе РФ не дают оснований утверждать, что она имеет специальный статус в федеративном устройстве России. Автор считает, что Республику Крым в составе РФ следует рассматривать как политическую автономию с высоким уровнем компетенций.

**Ключевые слова:** конституционно-правовой статус, федерализм, автономия, государственные органы, нормативно-правовые акты.

Проблема правового статуса административно-территориальных единиц в федеративном или унитарном государстве имеет свою историю, но и сегодня продолжает оставаться актуальной относительно Российской Федерации (далее – РФ), учитывая в ее составе наличие различных субъектов федерации, в том числе и Республики Крым.

Реальная мировая практика свидетельствует о многообразии тенденций развития федерализма. Современный федерализм – явление сложное и неоднозначное. Одной из ключевых характеристик федеративного государства является баланс отношений между двумя уровнями государственного управления.

Для организационного оформления правового статуса Республики Крым в составе РФ необходимо установить исходный элемент исследований. Такой базовой единицей является институт автономной республики, который представляет автономное государство в составе другого большего государства.

С. А. Авакьян рассматривает Автономное государство – автономную республику как автономную единицу, имеющую статус государства со следующими характеристиками: наличие собственной конституции, законодательства, территории, гражданства, высших государственных органов, определенную бюджетно-налоговую самостоятельность и др. Эта республика функционирует в рамках большего государства, а поэтому не имеет своей денежной системы, армии, полной самостоятельности во внешнеполитических и внешнеэкономических отношениях [1, с. 45-47].

В РФ автономные государства имеют свою долю публичной власти, которая определена Конституцией РФ [2, с. 5-8].

В соответствии со ст. 5, 66 Конституции РФ каждая из республик РФ принимает свою конституцию, а края, области, автономная область, автономные округа принимают уставы.

Ст. 5 ч. 2 Конституции РФ определяет республику как государство, однако не все правоведы считают, что республики в составе РФ являются государствами, а термины «государство» по отношению к республикам и «государственная власть» по отношению к другим субъектам РФ, присутствующие в Конституции РФ (ст. 5, 73, 77 и др.) неверны [2, с. 2].

По их мнению, государственная власть суверенна, она может быть только одна на территории государства. У субъектов федерации, территориальных автономий, муниципальных образований ее представляют находящиеся на территориях территориальные органы исполнительной ветви государственной власти, суды государства, другие государственные органы. Она представлена также действием на всех территории государства, в том числе и на территории республик, законов государства, правовых актов других высших и центральных органов государственной власти. А собственная власть населения той или иной республики осуществляется только в рамках Конституции и законов РФ их органами и институтами непосредственной демократии в форме публичной власти народа [2, с. 5-6].

Автор не полностью разделяет эту точку зрения, нам ближе позиция С. А. Авакьяна, изложенная выше. Мы считаем, что современная российская модель федеративного устройства государства базируется на соединении двух принципов – этнонационального и территориального, что свидетельствует о ее уникальности, отражении полиэтнического характера общества.

Россия состоит из различных по своему правовому статусу субъектов федерации. По состоянию на июль 2014 года субъекты Российской Федерации разделены на следующие шесть групп: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа – всего 84 субъекта федерации (ст. 65 Конституции РФ).

Все субъекты РФ равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами власти, а также относительно других атрибутов конституционно-правового статуса: в правах иметь свою конституцию или устав, собственные органы власти, территорию, законодательство, представительство в Совете Федерации и Федеральном собрании и др. Однако равноправие их не исключает отличий между ними, поэтому актуальной задачей является уточнить конституционно-правовой статус Республики Крым в федеративном устройстве РФ. Для этого важно использовать опыт, накопленный в Крыму в 1992 году, когда были приняты «Акт о государственной самостоятельности Республики Крым» и «Конституция Республики Крым» [3].

История конституционного статуса Республики Крым позволит уточнить нынешний конституционно-правовой статус республики и использовать положительный опыт для сохранения и дальнейшего развития национальной государственности.

Историю формирования и становления конституционно-правового статуса Республики Крым в составе РФ мы проведем по следующим элементам государственности: анализу конституций, законодательства, территории, структуры высших государственных органов, судебной системы, органов прокуратуры, государственных

языков, гражданства и государственной символики. Это позволит выявить общие черты государственного строительства в Крыму в различные периоды его истории и те отличия, которые существуют как в содержании нормативно-правовых актах, так и в их реализации.

Весной текущего года сложились благоприятные условия для вхождения полуострова в состав РФ.

В связи с обострившейся политической ситуацией в Украине 11 марта 2014 года Верховный Совет Автономной Республики Крым (далее АРК) принял Декларацию о независимости АРК и г. Севастополя и принятии Республики Крым на основе соответствующего межгосударственного договора в состав РФ в качестве нового субъекта. Вопрос о независимости Крыма был вынесен на Всекрымский референдум, на котором большинство граждан полуострова поддержало данную Декларацию и проголосовало за вхождение Республики Крым в состав РФ [4].

18 марта 2014 года РФ и Республика Крым заключили «Договор между РФ и Республикой Крым о принятии в РФ Республики Крым и образовании в составе РФ новых субъектов» [5].

Ст. 1 Договора определила, что «Республика Крым считается принятой в РФ с даты подписания настоящего Договора», то есть с 18 марта 2014 года.

Рамки данной статьи не позволяют рассмотреть все этапы становления и развития крымского автономизма. Поэтому сосредоточим внимание на двух моделях крымской автономии – 1992 года в составе Украины и современной модели Республики Крым в составе РФ.

Впервые правовой статус Крыма как автономной республики в составе Украины был определен Законом Украины «О восстановлении Крымской АССР», в соответствии с которым Крымской области был предоставлен статус автономной республики как административно-территориальной автономии [6].

В связи с этим Конституцию Украинской ССР от 20 апреля 1978 года дополнили гл. 7-1 «Крымская АССР» и ст. 75-1, в соответствии с которой Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика являлась составной частью Украины и самостоятельно могла решать вопросы, отнесенные к ее ведению [7].

После распада Союза ССР 29 апреля 1992 года Верховный Совет Украины принял Закон Украины «О статусе Автономной Республики Крым», в соответствии с которым законодательно был определен новый конституционно-правовой статус Крым как автономной республики в составе Украины [8].

Однако крымское руководство, в условиях отсутствия Конституции Украины как независимого государства (действовала Конституция УССР до июня 1996 года), становления центральных органов государственной власти и др., формировало свою правовую модель государственного устройства. Основными нормативно-правовыми актами в этом процессе были Декларация «О государственном суверенитете Крыма» от 4 сентября 1991 года, «Акт о государственной самостоятельности Республики Крым» и Конституция Республики Крым от 6 мая 1992 года. Данные нормативно-правовые акты определили правовой статус Республики Крым в составе Украины. Осуществляя сравнительный анализ Республики Крым в составе Украины и в составе РФ, мы ограничимся анализом двух конституций Республики Крым – 1992 года и 2014 года и отдельных нормативно-правовых актов [9], [10].

Обе конституции провозгласили Республику Крым правовым демократическим государством. Однако Конституция Республики Крым 2014 года более четко определила основы конституционного строя. В ст. 1 Конституции Республики Крым подчеркивается, что «вне пределов ведения РФ, полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, Республика Крым обладает всей полнотой государственной власти». В свою очередь, в ст. 2 Конституции Республики Крым 1992 года компетенция Республики Крым определялась не только Конституцией Республики Крым, но и специальным Законом Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым», в дальнейшем при отсутствии Украинской Конституции, это привело к острому противостоянию центра и автономии.

В ст. 2 Конституции Республики Крым 2014 года отмечается, что источником власти является народ, являющийся частью многонационального народа РФ. В ст. 2 Конституции Республики Крым 1992 года «носителем суверенитета и единственным источником государственной власти выступает народ, который составляют граждане Республики Крым всех национальностей».

По нашему мнению, более юридически обоснованным является положение ст. 2 Конституции Республики Крым 2014 года, так как Республика Крым является субъектом РФ, а народ Республики Крым не может быть отдельным народом, а является частью многонационального народа РФ.

Аналогично решены и вопросы гражданства. В Конституции Республики Крым 2014 года отсутствует отдельная глава «Гражданство Республики Крым», которая есть в Конституции Республики Крым 1992 года, и включает три специальных статьи. Вопросы гражданства в Республике Крым закреплены в Конституции Республики Крым 2014 года в ст. 24, 25, 26. Гражданами Республики Крым являются граждане РФ, проживающие на территории Республики Крым.

Значительные отличия существуют и структуре органов государственной власти Республики Крым.

Конституция Республики Крым 1992 года в ст. 107 определила следующие высшие органы государственной власти в Республике Крым: Верховный Совет Крыма (Парламент), Президент Республики Крым; Правительство; Конституционный Суд Крыма, Верховный Суд Крыма. Такая система органов государственной власти Республики Крым была сформирована самостоятельно и вступала в противоречие с основами конституционного строя Украины и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. По нашему мнению, нарушались следующие принципы образования, формирования и деятельности этих органов, их полномочий, порядок их взаимодействия между собой и центральными органами государственной власти:

- 1) государственная и территориальная целостность Украины;
- 2) распространение суверенитета Украины на всю ее территорию;
- 3) верховенство Конституции Украины и законов на всей территории Украины;
- 4) размежевание предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Крым.

Значительный конфликтный потенциал был заложен в главе 25 Конституции Республики Крым 1992 года, в соответствии с которой создавалась собственная судебная система, состоящая из Конституционного Суда, Верховного Суда, районных

(городских) судов, Арбитражного суда. Однако согласно действующему законодательству Украины судоустройство (а таким образом и судебная система) отнесены к исключительному ведению центральной власти.

Так же как и в 1992 года, система органов государственной власти Республики Крым в 2014 году сформирована самостоятельно, однако в строгом соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации законодательных и исполнительных органов государственной власти РФ.

Правовой статус законодательного органа государственной власти Республики Крым определен Федеральным законом.

Наименование, его структура и полномочия определены в гл. 5 Конституции Республики Крым. В ст. 1 гл. 5 Конституции Республики Крым определяется, что Государственный Совет Республики Крым – Парламент Республики Крым – является постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Крым.

К основным полномочиям Государственного Совета Республики Крым отнесены:

- 1) принятие Конституции Республики Крым;
- 2) осуществление законодательного регулирования относительно предметов ведения Республики Крым и предметов общего ведения РФ и Республики Крым в пределах полномочий Республики Крым;
- 3) осуществление других полномочий, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, Конституцией и законами Республики Крым.

К органам исполнительной власти Республики Крым относятся правительство, министерства, государственные комитеты и другие ведомства.

Исполнительную власть возглавляет Глава Республики Крым, который в соответствии со ст. 61 Конституции Республики Крым является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти. В отличие от должности Президента Республики Крым 1992 года, который избирался прямым голосованием избирателями Крыма, Глава Республики Крым избирается Государственным Советом Республики Крым (ст. 62, 72 Конституции Республики Крым) сроком на пять лет. Он наделен достаточно широкими полномочиями. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 118) и федеральным конституционным законом, судебная система отнесена к исключительному ведению федеральной власти. Это означает, что возможность создания судебных органов Республикой Крым распространяется только в отношении мировых судов (ст. 86 Конституции Республики Крым), а их деятельность регулируется отдельным законом Республики Крым.

Таким образом, проведенный анализ правовых моделей Республики Крым 1992 и 2014 годов свидетельствует о том, что в Крыму создана модель автономного государства – автономная республика, имеющая статус государства с характерными для него чертами. Существенным различием между Республикой Крым 1992 года и Республикой Крым 2014 года, является то, что в первом случае автономное государство было лишь задекларировано. Его реализация на практике не состоялась, да и в принципе была невозможна в составе унитарной Украины. Принятые нормативно-правовые акты о государственной самостоятельности Республики Крым, в том числе и Конституция Республики Крым 1992 года выходили за пределы действующего законодательства Украины и не решали основных вопросов взаимодействия госу-

дарственного центра и автономной Республики, имеющей статус государства. Отсутствовал также механизм действия законов и других нормативно-правовых актов Украины на территории Крыма. В определенной степени эти нормы должен был регулировать Закон Украины «О разграничении полномочий между государственными органами Украины и Крыма», однако он не был реализован. Все это создало правовую ситуацию, когда закон не действует, а является временным юридическим документом, который при смене политической ситуации был отменен [11].

Во втором случае – Республика Крым 2014 года имеет статус государства в составе РФ. Она считается принятой в РФ на основании «Договора между РФ и Республикой Крым о принятии в составе РФ новых субъектов» и федерального конституционного закона о принятии в РФ Республики Крым. Как отмечалось выше, 21 июля 2014 года в Конституцию РФ были внесены поправки в ст. 65 об образовании новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Таким образом, завершилось полное конституционное оформление Республики Крым в федеральном устройстве России.

На основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы: проведенный анализ нормативно-правовых актов, определяющих правовой статус Республики Крым 1992 года и Республики Крым в составе РФ 2014 года, свидетельствует о преемственности государственного строительства в Крыму; важно реализовать положительный опыт государственного строительства в Крыму накопленный в 1990-е годы и, что, еще более важно, извлечь уроки из тех негативных явлений, которые возникли при реализации этих актов и привели к радикальным изменениям конституционно-правового статуса Крыма в 1993 – 1995 годах отмене Конституции Республики Крым 1992 года и фактической ликвидации автономного государства.

Современный правовой статус Республики Крым характеризуется прежде всего тем, что она определяется как государственное формирование: имеет свою Конституцию, органы государственной власти, определенную налоговую и бюджетную самостоятельность, законодательство, государственные языки, государственные символы (герб, флаг, гимн), которые отражают национально-историческую символику Крыма, а также имеет право учреждать свои почетные звания и государственные награды. Однако власть в Республике Крым 2014 года не полностью суверенная: она самостоятельна только в пределах, установленных Конституцией РФ, которая на всей территории федерации имеет верховенство.

Все перечисленные особенности правового статуса Республики Крым в составе РФ не дают оснований утверждать, что она имеет специальный статус в федеративном устройстве России. Автор считает, что Республику Крым в составе РФ следует рассматривать как политическую автономию с высоким уровнем компетенций.

#### Список литературы:

1. Авакьян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Издательство НОРМА – ИНФРА. М., 2001. – С. 688.
2. Чиркин В. Е. Современная концепция государственоведения / В. Е. Чиркин. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С 18.
3. Ведомости Верховного Совета Крым. – 1992. – № 7. – ст. 259.
4. Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя 11.03.2014. <[http://www.rada.crimea.ua/news/11\\_03\\_2014\\_1](http://www.rada.crimea.ua/news/11_03_2014_1)> (последнее посещение – 22 октября 2015).

5. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Москва, 18 марта 2014 г.) <<http://www.garant.ru/hotlaw/federal/531718/>> (последнее посещение – 22 октября 2015 г.)
6. Закон України «Про відновлення Кримської АРСР //Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 9. – ст. 125
7. Конституція незалежної України: У 3 кн. / Під заг. Ред. С. Головатого; Упоряд С. Головатий, Л. Юзьков. – К.: Право. Укр. Правн. Фундація, 1995. Кн.1 Документи, коментарії, статті – С. 94-95.
8. Закон України «Про статус Автономної Республіки Крим» //Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 30. – ст. 419
9. Декларация «О государственном суверенитете Крыма от 4 сентября 1991 г.// Ведомости Верховного Совета Крыма. – 1991-1992. – № 2. ст. 11.
10. Акт о государственной самостоятельности Республики Крым // Ведомости Верховного Совета Крыма. – 1991-1992. № 6. – ст. 24.
11. Закон Украины «О разграничении полномочий между государственными органами Украины и Крыма»//Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 41.

**Smirnova E. Constitutional and legal status of the Republic of Crimea within the Russian Federation: History - Legal analysis** // Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2015. – № 1. – P. 102 – 108.

Abstract: the article gives a comparative analysis of the constitutional-legal status of the Republic of Crimea in 1992, after the formation of the independent unitary Ukraine, and the Crimea as the Autonomous Republic of faces, and the constitutional-legal status of the Republic of Crimea in 2014, after joining the Russian Federation, a subject of the Federation. Features of the legal status of the Republic of Crimea within the Russian Federation did not provide evidence to suggest that it has a special status in the federal system in Russia. The author believes that the Republic of Crimea within the Russian Federation should be viewed as political autonomy with a high level of competence.

**Keywords:** constitutional and legal status, federalism, autonomia, government agencies, regulatory-legal acts.