

УДК 342.41(470)

**СТАНОВЛЕНИЕ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ
КАК СУБЪЕКТА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В НАЧАЛЕ 90-х гг.**

Шармоянц А. Н.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В работе исследуется опыт становления и функционирования Республики Крым как субъекта нормотворческой деятельности в начале 90-х гг., после развала Советского Союза. Анализируются полномочия нормотворческих органов Республики Крым по Конституциям Украины, АР Крым и другим нормативно правовым актам того периода. Становление Республики Крым как субъекта нормотворческой деятельности рассматривается исходя из происходивших изменений правового статуса республики через перераспределение полномочий между республикой и центральными органами власти. Анализируются изменения в полномочиях нормотворческих органов после принятия Конституции Украины, Конституции АР Крым и других ключевых Законов Украины.

Ключевые слова: субъект нормотворческой деятельности, нормотворческие органы, автономия, разделение полномочий, конституция, нормотворчество, правовой статус, нормотворческие полномочия, нормативно-правовые акты.

Целью работы является исследование опыта становления и функционирования Республики Крым как субъекта нормотворческой деятельности в начале 90-х гг., после развала Советского Союза, посредством анализа полномочий нормотворческих органов Республики Крым по Конституциям Украины, АР Крым и другим нормативно-правовым актам того периода.

При этом автор учитывает исследования ученых, которые прямо или косвенно касались поставленной темы: А. Л. Копиленко, Н. В. Багров и др. К сожалению, в работах, прямо или косвенно касающихся поставленной темы, подобный анализ в рассматриваемом аспекте до сих пор не проводился.

После распада Советского Союза и провозглашения суверенитета союзными республиками «парада суверенитетов» правовой статус Республики Крым, как единственного автономного образования в составе Украины, складывался достаточно сложно и противоречиво с переменным перетягиванием полномочий то в сторону автономии, то в сторону центральных органов власти Украины. Прежде всего, это было обусловлено возникшей после восстановления Автономной Республики Крым, неопределенностью ее правового статуса. Единственным документом, определявшим правовое положение автономии, был закон от 12 февраля «О восстановлении Крымской АССР в составе УССР» [1, с. 216], в котором, однако, ничего не говорилось ни о ее статусе в составе Украины, ни о месте ее нормативно-правовых актов в правовом поле государства. После обострения отношений центральных органов власти с властями автономии 29 апреля 1992 г. Верховный Совет Украины принял закон «О статусе Автономной Республики Крым», который, в отличие от ранее согласованного проекта закона «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым», существенно ограничивал сферу правового регулирования нормотворческих органов автономии в экономике, культуре, образовании, государственном строительстве и др. вопросам. Закон

устанавливал верховенство Конституции Украины и законов Украины, а также предоставлял право Верховной Раде Украины приостанавливать действие нормативно-правовых актов Верховной Рады АР Крым до принятия окончательного решения Конституционным Судом. В противовес этому закону 6 мая 1992 г. Верховная Рада АР Крым приняла Конституцию Республики Крым.

По своему содержанию Конституция Республики Крым, несмотря на то, что Украина являлась унитарным государством, была похожа на аналогичные Конституции и Уставы субъектов федерации в России. Республика Крым провозглашалась правовым, демократическим государством в составе Украины. Отношения с Киевом в ней так же, как и в Российской Федерации, должны были строиться на основе договоров и соглашений, а высший нормотворческий орган автономии – Верховный Совет Крым – наделялся правом принимать законы. Конституцией устанавливалось, что республика в лице ее государственных органов и должностных лиц осуществляет на своей территории все полномочия за исключением тех, которые она добровольно делегирует Украине. Учитывая отсутствие в Конституции Украины на тот момент положения о разграничении сфер правового регулирования между центром и автономией, авторы Крымской Конституции самостоятельно установили сферу и границы правового регулирования нормотворческих органов автономии. В сферу правового регулирования нормотворческих органов республики входил широкий круг вопросов: принятие Конституции, конституционных и иных законов Республики, внесение в них изменений и дополнений; определение административного и территориального устройства, местное самоуправление; определение внешнеэкономической политики; бюджетная, финансово-кредитная, налоговая и инвестиционная политика; организация и порядок проведения выборов и референдумов; организация и деятельность Верховного Совета, определение правового статуса депутатов Верховного Совета; определение порядка организации и деятельности органов государственной исполнительной власти; определение порядка использования и защиты государственного флага, герба и гимна, правовой режим столицы Республики Крым; объявлять чрезвычайное положение в отдельных местностях Республики; решать вопросы гражданства Республики Крым, предоставления убежища; награждать государственными наградами и присваивать почетные звания Республики.

Таким образом, многие из положений принятой Конституции напрямую противоречили Конституции Украины и служили источником напряженности во взаимоотношениях. Выходом в сложившейся ситуации послужил принятый после проведения переговоров и устранения противоречий Конституции Крымской Республики положениям Конституции Украины 30 июня 1992 г. закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» [2].

В соответствии с принятым законом к ведению Республики Крым были отнесены принятие Конституции и региональных законов; решение вопросов территориального устройства; определение порядка деятельности органов власти на территории республики; проведение выборов, формирование судебной системы (как части судебной системы Украины); владение и распоряжение землей и природными ресурсами; формирование бюджета; решение вопросов образования, культуры, охраны здоровья; решение экологических вопросов и т.д. Закон также предоставлял возможность органам власти автономии вступать в пределах своих полномочий в отношения с другими государствами и международными организациями. Киев оставил за собой вопросы внешней политики, госбезопасности и обороны, а также налоговую систему, систему связи и топливного обеспечения, транспорт. При этом центральные органы власти должны были осуществлять некоторые свои полномочия по согласованию с крымским правительством (размещение и перемещение

войск, назначение главы местного управления Службы безопасности Украины и прокурора республики). Примечательно, что последняя статья Закона исключала возможность односторонних действий по изменению объема полномочий Республики Крым.

Таким образом, принятые нормативно-правовые акты были по своей сути аналогичными тем, что были приняты автономными образованиями и центральными органами власти в Российской Федерации, что противоречило принципам взаимоотношения в унитарном государстве, коим являлась Украина. Основное противоречие заключалось в том, что принцип договорного разграничения сфер правового регулирования между центральными органами власти государства и ее субъектами свойственен федеративным государствам, а в унитарных государствах органы власти автономии получают свои полномочия непосредственно от центральных органов власти государства. Подобное можно сказать и о введенном Конституцией Республики Крым poste Президента Республики Крым как главе местной исполнительной власти, который также свойственен территориальным образованиям федеративных государств. А наличие гораздо более широкого круга нормотворческих полномочий, чем у обычных областей, по мнению сторонников жесткой централизации в Украине, могло привести в конечном счете к усилению тенденции по регионализации остальных областей Украины и общей дезинтеграции Украины как единого целого [3, с. 264–266]. Мировой опыт государственного строительства указывает, что путь преодоления дезинтеграционных тенденций в унитарном государстве заключается не в максимальной концентрации нормотворческих полномочий в центральных органах власти, а в умелом их распределении между центром и административно-территориальными единицами. Примером подобного умелого распределения полномочий могут служить такие унитарные европейские государства как Италия, в некоторой степени Испания и другие. В этих государствах нормотворческим органам автономных образований, наряду с жесткой регламентацией сфер и границ их правового регулирования, предоставлена широкая самостоятельность в законотворческой сфере, которая позволяет им, учитывая местную специфику, успешно решать стоящие перед автономией проблемы.

Однако Украина пошла другим путем, и в принятой в 1996 г. Конституции Украины нормотворческие органы автономии потеряли значительную часть своих полномочий. Следует заметить, что отчасти причиной такого ограничения прав заключалась в происшедшей с 1994 г. по 1995 г. «конфронтации» Киева и Крыма. В этот период был принят ряд указов и законов Верховным Советом Крыма и президентом Крыма Ю. Мешковым, которые противоречили положениям Конституции Украины. Ситуация, когда принимаемые крымскими властями нормативно-правовые акты отменялись Центром и наоборот, порою доходила до абсурда. Считаем, что нет смысла подробно останавливаться на этих событиях, т.к. все они хорошо описано в научной и политической литературе и повторяться не имеет смысла [4, 5].

Конец всем этим событиям был положен 17 марта 1995 г., когда Верховная Рада Украины отменила крымскую Конституцию, а также пост президента Крыма и приняла новый Закон «Об Автономной Республике Крым», который существенно ограничивал правовой статус автономии. В соответствии с принятым законом Верховный Совет Крыма потерял право самостоятельно принимать Конституцию Крыма, теперь ее должна была утверждать Верховная Рада Украины. Также был отменен закон Крыма о выборах в местные органы власти и постановление о Фонде имущества Крыма. Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» объявлялся утратившим силу. Закон «Об Автономной Республике Крым» определял статус республики как

административно-территориальной автономии в составе Украины с относительно узкими нормотворческими полномочиями, а также вводил более жесткий контроль центральных органов власти за соблюдением в ней украинских законов [6].

Положения Закона «Об Автономной Республике Крым» нашли свое отражение в принятой 28 июля 1996 г. новой Конституции Украины. Конституция в статье 134 ограничила полномочия автономии только теми, что отнесены к ее ведению Конституцией Украины. Верховный Совет как высший нормотворческий орган автономии, обладающий правом принимать региональные законы, был переименован в Верховную Раду АР Крым. Нормотворческая деятельность Верховной Рады АР Крым теперь в соответствии с принятой Конституцией ограничивалась только принятием нормативно-правовых актов (решений и постановлений), однако и они, как и решения Совета министров АР Крым, не должны противоречить законам Украины, а также актам президента и кабинета министров страны. Крым получил право осуществлять нормативное регулирование по вопросам сельского и лесного хозяйства, градостроительства, туризма, рыболовства, санаторных учреждений, транспорта общего пользования и проч.

Также к ведению АР Крым Конституция Украины отнесла назначение выборов депутатов Верховной Рады, проведение местных референдумов, управление принадлежащим автономии имуществом (ранее автономия обладала правом распоряжения данным имуществом), разработку и утверждение бюджета АР Крым, а также социальных программ, обеспечения развития языков и культур, охрану памятников, реализацию программ возвращению депортированных граждан и т.п.

Таким образом, после принятия в 1995 г. закона «Об Автономной Республике Крым» и в 1996 г. Конституции Украины позиции нормотворческих органов автономии, как и правового статуса автономии в целом, по сравнению с началом 90-х были существенно ослаблены. Верховная Рада АР Крым потеряла право принимать законы, а сфера правового регулирования нормотворческих органов автономии стала ограничиваться скорее второстепенными вопросами. На ослабление позиций автономии указывает и тот факт, что решение многих важнейших кадровых вопросов (назначение и освобождение от должности главы правительства республики Верховной Радой АР Крым, но с обязательным согласованием кандидатуры премьера с Президентом Украины и правительством страны), а также основная часть финансовых потоков автономии, стали замыкаться на Киеве.

Следует заметить, что в многочисленных проектах Конституции Украины правовой статус как нормотворческих органов, так и самой автономии в целом, был еще ниже. В одном из проектов предполагалось ограничить право Верховной Рады АР Крым принимать устав вместо Конституции, а Автономную Республику Крым переименовать в Автономию Крым.

Однако в целом отношения между автономией и центром после принятия Конституции Украины остались неурегулированными. Многие положения республиканской Конституции противоречили Конституции Украины, что, в свою очередь, вносило неопределенность и двусмысленность при осуществлении органами власти автономии нормотворческой деятельности.

Так, Верховная Рада АР Крым, пытаясь обойти ограничение, введенное Конституцией Украины относительно права осуществлять законотворческую деятельность, вводит в правовой оборот новую формулировку: «нормативно-правовой акт – закон». 17 апреля 1997 г. Верховная Рада АР Крым приняла Постановление «Об установлении звания Почетный гражданин АРК» [7], 10 октября 1997 г. – Постановление «Об исчислении времени: Нормативно-правовой акт – Закон Автономной Республики Крым» [8], а 5 февраля 1998 г. года Верховная Рада АР Крым постановила считать 23 февраля в автономии Днем защитника Отчизны [9]. Тем не менее ни

Конституция Украины, ни законы Украины не наделяли Верховную Раду Крыма полномочиями на принятие подобных решений. И хотя все эти «нормативно-правовые акты – законы» и были отменены, в связи с несоответствием законодательству Украины, соответствующими решениями Конституционного Суда Украины, но проблема оставалась актуальной и далее. По состоянию на 10 февраля 1998 г., после принятия украинским парламентом закона «О Верховной Раде Автономной Республики Крым» 131 статья Конституции АР Крым из 136-ти оказались противоречащими законодательству Украины. Таким образом, на начало 1998 г. практически вся Конституция АР Крым образца 1995 г. оказались фактически на нелегальном положении.

На фоне всего сказанного необходимость принятия новой Конституции АР Крым для приведения правового поля автономии в соответствие с законодательством Украины была очевидна. 21 октября 1998 года такая Конституция была принята Верховной Радой АР Крым и утверждена 23 декабря 1998 года Верховной Радой Украины. Принятая Конституция внесла небольшие изменения в правовой статус нормотворческих органов автономии по сравнению с теми, что уже предусматривались Конституцией Украины и законом Верховной Рады Украины от 17 марта 1995 г. «Об Автономной Республике Крым», за счет расширения сфер правового регулирования нормотворческих органов автономии. Изменения были осуществлены за счет более расширенного, чем в упомянутых актах, толкования полномочий органов власти автономии. Если рассматривать полномочия Верховной Рады АР Крым в Законе «Об Автономной Республике Крым», то их перечень состоял из 18 пунктов, а в Конституции Украины, с учетом отмены права осуществлять законодательскую деятельность, – только из 10 пунктов, в то время как в Конституции АР Крым полномочия Верховной Рады детализировались уже в 36 пунктах. Конституция также предусматривала разнообразные организационные вопросы функционирования и взаимоотношений Верховной Рады АР Крым и Совета министров АР Крым. В пункте 26 ст. 26 Конституция предоставляла право Верховной Раде АР Крым отменять и приостанавливать постановления и распоряжения Совета министров АР Крым в случае их противоречия Конституции и законам Украины, актам Президента и Кабинета Министров Украины, Конституции АР Крым и нормативно-правовым актам Верховной Рады АР Крым [10].

Следует отметить, что при осуществлении такого расширенного толкования Конституция АР Крым ссылалась на соответствие этих положений нормам Конституции Украины и Законы Украины, хотя в последних ничего подобного не содержалось. Несмотря на это расширенные полномочия нормотворческих органов автономии, предусмотренные новой Конституцией АР Крым, являлись вполне легитимными, учитывая положение Конституции Украины о необходимости ратификации Конституции АР Крым Верховной Радой Украины.

Конечно, всех проблем новая Конституция АР Крым не решила, но можно сказать точно, что она провела черту под длительным периодом правовых споров между автономией и центром.

Таким образом, после распада СССР и провозглашения государственного суверенитета Украиной и РФ правовой статус автономных образований обеих стран претерпел значительные изменения. Если на начало 90-х отличия между правовым статусом и полномочиями автономных образований Российской Федерации и Украины были незначительные, то с течением времени разница в правовом статусе стала существенной. По своему характеру такие изменения происходили в противоположных направлениях. Если в Российской Федерации изменения статуса органов власти автономий были направлены в сторону расширения сфер правового регулирования и увеличения юридической силы, принимаемых данными органами право-

вых актов, а следовательно и повышение статуса самих автономий, то в Украине статус нормотворческих органов АР Крым, как и статус самой автономии, с начала 90-х постоянно и неуклонно снижался в пользу центральных органов власти.

В Российской Федерации широкое распространение получило разграничение сфер правового регулирования и полномочий между центральными органами власти и автономией путем заключения договоров и соглашений, а в Украине от этой модели постепенно стали отходить. Отказ от договорной модели регулирования отношений между Киевом и АР Крым, предусмотренной в Конституции АР Крым 1992 г., был закреплен в 1996 г. Конституцией Украины, а окончательно зафиксирован в 1998 г. Конституцией АР Крым. Правовой статус, полномочия и структура нормотворческих органов автономии, как и сам статус АР Крым, со всеми существующими ограничениями в законотворческой деятельности, был фактически установлен центральными органами Украины сверху, в то время как в России эти функции были оставлены на усмотрение автономий, что позволило в большей степени учесть их индивидуальные особенности. Безусловно, принимая во внимание объединяющие признаки двух соседних государств (идентичность стартовых условий на момент создания государств в 1991 г.; исторически сложившаяся территориальная неоднородность, как в России, так и в Украине; сходство культурных параметров [менталитет, язык, религия, история], необходимо учитывать, что Украина – унитарное государство, а РФ – федеративное. В Российской Федерации, при гораздо больших размерах территории и неоднородности субъектов, а также значительной децентрализации полномочий, удалось обеспечить более четкую регламентацию правового статуса как автономий и других субъектов федерации, так и их нормотворческих органов, особенно в вопросах распределения нормотворческих полномочий с центральными органами власти.

Подводя итог, необходимо отметить, что основы правового статуса Республики Крым, как, впрочем, и автономных образований РФ, были заложены в советский период и прошли длительный и сложный процесс, на протяжении которого сформировалась их структура, которая существует с изменениями непринципиального характера до сих пор. Черты самостоятельности нормотворчества Республики Крым имело только в начале своего возникновения – практически в годы гражданской войны и в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Именно в эти периоды нормотворческие органы ставили перед собой разные, порою даже несвойственные им задания, обусловленные неотложными потребностями, слабостью и неповоротливостью центральной власти. Сегодня эти действия могут служить практическим опытом регионализации внутренней политики Российской Федерации.

Список литературы

1. «О восстановлении Крымской АССР в составе УССР» от 12 февраля 1991 г. // Ведомости Верховного Совета УССР, 26 февраля 1991. – №9.
2. ЗУ «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 30. – ст. 419.
3. Курас І. Державотворчі інтереси в сучасній Україні. Етнополітика: історія і сучасність. – К.: ІПіЕНД, 1999. – 656 с.
4. Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: Монографія / О. Л. Копиленко. – К.: Таксон, 2002. – 342 с.
5. Багров Н. В. Крым: время надежд и тревог. – Симферополь, 1995. – 379 с.
6. ЗУ «Об Автономной Республике Крым» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995. – № 11. – ст. 69.
7. «Об установлении звания «Почетный гражданин Автономной Республики Крым»: Постановление Верховной Рады АРК от 17.04.1997 р. № 1148-І // Сборник законодательства Республики Крым, 1997. – № 4. – Ст. 235.

8. Нормативно-правовой акт – Закон Автономной Республики Крым № 1338-1 «Об исчислении времени» от 15.10.1997 г. // Сборник нормативно-правовых актов – Законов Автономной Республики Крым, 1997. – № 12. – ст. 769.
9. «О дне защитника отечества»: Постановление Верховной Рады АРК от 05.02.1998 г. № 1436-I // Сборник законодательства Республики Крым, 1998. – № 2. – Ст. 73.
10. Конституция Автономной Республики Крым от 21.02.1998 г. // Сборник нормативно-правовых актов АРК, 1998. – № 12. – Ст. 1008.

Sharmoyants A. Formation of the Republic of Crimea, as subject rule-making activity at the beginning of the 90th // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2015. – Т. 1 (67). № 2. – P. 82–88.

The research investigates the experience of formation and functioning of the Republic of Crimea as a subject of the rule-making activities in the early 90ies, after the collapse of the Soviet Union. There are analyzed the powers of law-making bodies of the Republic of Crimea according to the Constitutions of Ukraine, Crimea and other normative legal acts of the period. The formation of the Republic of Crimea as the subject of rule-making activities is considered on the basis of the happening changes of the legal status of the Republic via redistributing powers between the Republic and the central authorities. One analyzes the changes in the powers of the rule-making bodies after the adoption of the Constitution of Ukraine, Constitution of the Autonomous Republic of Crimea and other key laws of Ukraine.

Keywords: lowmaking subject, lowmaking organs, autonomy, division of powers, constitution, lowmaking, legal status, lowmaking powers, normative legal acts.

Spisok literaturyi

1. «O vosstanovlenii Kryimskoy ASSR v sostave USSR» ot 12 fevralya 1991 g. // Vedomosti Verhovnogo Sove-ta USSR, 26 fevralya 1991. – №9.
2. ZU «O razgranichenii polnomochiy mezhdru organami gosudarstvennoy vlasti Ukrainyi i Respubliki Kryim» // Vidomosti VerhovnoYi Radi UkraYini, 1992. – № 30. – st. 419.
3. Kuras I. Derzhavotvorchi Interesi v suchasny UkraYini. Etnopolitika: IstorIya I suchasnost. – K.: IPIEND, 1999. – 656 s.
4. Kopilenko O. L. Avtonomna Respublika Krim: problemi pravovogo statusu: Monografiya / O. L. Kopilenko. – K.: Takson, 2002. – 342 s.
5. Bagrov N. V. Kryim: vremya nadezhd i trevog. – Simferopol, 1995. – 379 s.
6. ZU «Ob Avtonomnoy Respublike Kryim» // Vidomosti VerhovnoYi Radi UkraYini (VVR), 1995. – № 11. – st. 69.
7. «Ob ustanovlenii zvaniya «Pochetnyiy grazhdanin Avtonomnoy Respubliki Kryim»: Postanovlenie Verhovnoy Radyi ARK ot 17.04.1997 g. № 1148-I // Sbornik zakonodatelstva Respubliki Kryim, 1997. – № 4. – St. 235.
8. Normativno-pravovoy akt – Zakon Avtonomnoy Respubliki Kryim № 1338-1 «Ob ischislenii vremeni» ot 15.10.1997 g. // Sbornik normativno-pravovyyih aktov – Zakonov Avtonomnoy Respubliki Kryim, 1997. – № 12. – st. 769.
9. «O dne zaschitnika otechestva»: Postanovlenie Verhovnoy Radyi ARK ot 05.02.1998 g. № 1436-I // Sbornik zakonodatelstva Respubliki Kryim, 1998. – № 2. – St. 73.
10. Konstitutsiya Avtonomnoy Respubliki Kryim ot 21.02.1998 g. // Sbornik normativno-pravovyyih aktov ARK, 1998. – № 12. – St. 1008.