

КРИМСЬКА АВТОНОМІЯ У ХХ СТ.: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ

Велігодський Д. В.

Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, Сімферополь, Україна

Розглядаються етапи зародження, формування і розвитку кримського автономізму, досліджується нормативно-правова база функціонування та визначається сутність всіх моделей державності Криму з 1917 по 2000 рр. Дається загальна характеристика сучасного періоду в історії кримської автономії, який характеризувався активним визначенням конституційно-правового статусу Автономної республіки Крим у складі України.

Ключові слова: автономія, конституційно-правовий статус, моделі державності, нормативно-правова база.

Проблема автономного устрою у федеративній чи унітарній державі має свою історію, але й зараз вона продовжується залишатися актуальною, у тому числі й щодо України, зважаючи на наявність в її складі адміністративно-територіальної автономії – Автономної Республіки Крим.

Тому метою даної статі є дослідження історико-правових проблем становлення Кримської автономії у ХХ столітті.

Кримська автономія пройшла принаймні три етапи розвитку стосовно до цієї проблеми – від зародження автономістських ідей російської та кримськотатарської політико-правової думки, до створення і функціонування сучасної адміністративно-територіальної автономії.

Перший із них має глибокі історичні коріння минулого, які сягають кінця XVIII ст. і базується на засадах кримського регіоналізму. Про виникнення ознак кримського регіоналізму можна говорити з моменту приєднання України до Російської імперії (1783 рік).

З кінця XVIII ст. система адміністрування та місцевого самоврядування відновлюється в бік демократизації державної влади. Катерина II активно проводить реформи, маючи конкретну політичну програму створення могутньої унітарної держави під владою самодержця, проте економічно розвиненими провінціями [1]. Саме тоді реалізується принцип створення економічно міцних та самодостатніх провінцій. С цією метою в Російській імперії впроваджується новий адміністративно-територіальний устрій, заснований на чисто формальних засадах – кількості населення та уніфікації системи управління без урахування принципу національно-територіальної прив'язки [2].

У 1802 р. в результаті адміністративного реформування створюється Таврійська губернія, куди окрім Криму входять північні території Таврії. Після чого в Криму відбуваються кардинальні трансформації в економічному та культурному житті, у сфері міжетнічних відносин, змінюються демографічна ситуація, національний склад населення. Історичні реалії свідчать, що завдяки новим принципам імперського адміністрування, не дивлячись на наявність потенційної конфліктогенності: моза-

їчний етнічний склад населення, різноманітність конфесій, перерозподіл власності, у Криму зберігаються толерантні міжнаціональні взаємовідносини. В унітарній монархічній Росії, в умовах жорстокого авторитаризму, починає формуватися модель територіального регіоналізму із збереженням етнічних, культурних та релігійних особливостей етносів, що мешкають у Криму. Він присутній як у внутрішньому облаштуванні суспільних відносин на півострові, так і у взаємовідносинах з центром, при цьому не має політичного змісту.

Свого подальшого, вже політичного розвитку кримський регіоналізму у формі автономії набув у роки революції і громадянської війни (1917-1920 рр.). Саме у цей складний час розпаду єдиної держави, почався пошук місця Криму у новій системі, яка могла б сформуватися на уламках царської Росії. Автономістські ідеї висувалися більшістю політичних організацій півострова, починаючи з національних і закінчуючи більшовицькими.

Активну участь у процесі державного самовизначення Криму після розпаду Російської імперії прийняла участь й кримськотатарська інтелігенція. Аналіз автономістських ідей у політико-правовій думці кримськотатарського народу свідчить, що вона у своєму розвитку пройшла три періоди. Перший період розпочався з кінця березня 1917 р. і тривав до середини травня. У цей період так званої культурної автономії були легалізовані всі національні політичні організації кримських татар, а формою державного самовизначення пропонувалася культурна автономія кримських татар у межах Російської держави.

Другий період охоплює середину травня до середини листопада 1917 р. Він характеризується боротьбою за незалежність, структуризацією всього кримськотатарського суспільства, виробленням стратегії та тактики подальших дій. 22 липня 1917 р. була прийнята «Програма кримськотатарського народу», в якій закладалися основи кримської суверенної автономії як суб'єкта Російської федеративної держави [3].

Третій період розпочинається із середини листопада 1917 р. і закінчується у середині січня 1918 р. Мусульманський виконавчий комітет – першооснова сучасних органів самоврядування кримських татар – проголосив гасло «Крим для кримців» (кримцями вважали все населення півострова), у перспективі розглядав Крим як незалежну державу [4].

Тоді ж розпочався й процес безпосереднього формування перших автономних утворень у Криму. У грудні 1917 р. перший курултай кримськотатарського народу проголосив Демократичну Кримську Республіку і ухвалив Національну Конституцію (Основний Закон) [5]. Соціал-демократичні та ліберальні партії, які представляли інтереси славянської більшості населення, розглядали Крим як регіональну автономію у складі Російської федеративної республіки. Після жовтневої (1917 р.) революції у Росії і проголошення про створення Української Народної Республіки (листопад 1917 р.) статус Криму і його державна приналежність були невизначеними. Це привело до виникнення першого кримського автономного органа – Ради народних представників, об'єднаного на коаліційній основі представників більшості політичних партій, національних та громадських організацій Криму.

Коло розв'язуваних цією Радою питань було визначено на нараді громадських діячів, яка відбулася у Сімферополі 27 квітня 1918 р. На нараду покладалося вирішення завдань загального й ділового характеру, вона оголошувалася «тимчасовою, покликаною діяти надалі до остаточного з'ясування становища краю й першої можливості щодо скликання представників усього населення...». В цей час був відновлений і губернський комісаріат на чолі з відомими політичними діячами Біанкі П. І., Поливановим В. В., Озенбашли А. [6].

Серед перших радянських державних утворень на теренах імперської Росії була проголошена Радянська Соціалістична Республіка Таврида, яка проіснувала півтора місяця з 19 березня 1918 р. і була ліквідована під тиском німецьких окупаційних військ та антикомуністичного повстання у кінці квітня 1918 р. [7].

З приходом німецьких військ до Криму, за підтримки німецької окупаційної адміністрації у червні 1918 р. було створено Кримський крайовий уряд на чолі з генерал-лейтенантом Сулькевичем С. Уряд сформували на коаліційній основі представники трьох основних національних груп півострова – росіян, татар та німців. Він поставив головним завданням збереження самостійності Криму до уточнення його міжнародного положення і відновлення законності і порядку [8].

Наприкінці 1918 – в 1920 рр. було здійснено спроби реалізувати три моделі державності Криму: парламентська республіка з унітарною формою державного устрою та ліберально-демократичним типом державно-правового режиму Крима С.; територіальна автономія у формі Кримської СРР з елементами тоталітарного режиму диктатури більшовистської партії; монархічна форма правління та військово-авторитарний режим Денікіна А., доповнений ідеєю федеративного устрою та широким самоврядуванням у Врангеля П. Ці уряди в проведенні своєї внутрішньої та зовнішньої політики залежали від розвитку воєнної ситуації на півострові, рішень військових командувань, що надавало цим державним утворенням маріонеткового характеру [9].

Другий етап охоплює 1921-1946 рр., коли 18 жовтня 1921 р. декретом ВЦВК і РНК РРФСР була створена Кримська Радянська Соціалістична Республіка, зі своєю Конституцією та іншими атрибутами влади. Але фактично в усіх принципових питаннях вона була підпорядкована РРФСР, а її правовий статус у цей період мало чим відрізнявся від звичайного автономного утворення на територіальній основі [10].

В основу створення Кримської АРСР була покладена ленінська програма з національного питання про право націй на самовизначення. При цьому Ленін В. радянську модель автономії трактував як політичний компроміс у складному національному питанні [11]. Він сформулював дві притаманні капіталізму тенденції: одна – утворення національних держав, друга – загальна інтернаціоналізація населення, тобто інтеграційний принцип організації суспільства [12]. У ленінському розумінні самовизначення націй зводиться тільки до класових інтересів пролетаріату [13].

Таким чином ленінська концепція права націй на самовизначення передбачала не національний, а територіальний принцип автономізації та здійснювалася з багатьма викривленнями у практичній діяльності.

Дискусійним залишається питання про характер Кримської АРСР 1921 р. Так, Прозорова Н. М. вважає, що в перші роки радянської влади в Криму реалізувалася програма «просування соціалізму на схід» – йшов перерозподіл землі та власності, формувалися органи місцевого самоврядування за національною ознакою, забезпечувалися права участі кримських татар у функціонуванні регіональної влади, змінювалися їх мовні та культурні традиції. У результаті вже на той час виникли негативні тенденції націоналістичного крену, ознак міжетнічної ієрархії та політизації суспільного життя на півострові. Кримськотатарський народ практично одержав серйозні правові аргументи, які доповнили його етнічну самосвідомість регіональним компонентом [14].

Як наслідок, у більшості кримських татар сформувалося переконання, що Кримська АРСР була національним державним утворенням. Зокрема Чубаров Р. вважає, що в Криму у 1921 р. була проголошена національно-територіальна автономія [15].

Основними чинниками цієї автономії він називає кримськотатарську мову, яка проголошувалася державною нарівні з російською та кримськотатарські національні елементи, що використовувалися у державній символіці республіки. Наявність цих конституційних положень та окремих національних районів у адміністративно-територіальному поділі Криму не дає підстав для узагальнюючого висновку про національний характер кримської автономії.

Смирнова Є. В. вважає, що у Криму в 1921 р. була створена адміністративно-територіальна автономія на зразок автономних утворень Іспанії [16].

Для Кримської АРСР характерним було право приймати не закони, а нормативно-правові акти місцевого значення, враховуючи місцеві звичаї, мову та інші особливості. Якщо застосувати ці ознаки до цієї автономії, то її можна характеризувати як територіальну автономію, що мала ознаки як політичної, так й адміністративної територіальної автономії.

5 травня 1929 р. VI Всекримський з'їзд Рад ухвалив нову редакцію Конституції Кримської АРСР, яка доповнила попередню 1921 р. [17]. Дещо змінився статус російської і татарської мови з «державної» на «загальноживану» (п. 6). Доповнені статті про права і свободи громадян, проживаючих на території Кримської АРСР. Основною новацією Конституції Кримської АРСР 1929 р., на думку Копиленко О., було введення своєрідної системи «стримувань та противаг» у відношенні між центром і автономією [18].

У зв'язку з ухвалою у 1936 р. нової Конституції СРСР, 4 червня 1937 р. IX надзвичайний З'їзд Рад Кримської АРСР затвердив нову Конституцію автономії [19]. Автономії держава надавала всі зовнішні ознаки державності. Запроваджувалося поняття кримського громадянства, на її території функціонували органи влади, які мали державний статус.

Кримська АРСР була підсумком пошуків оптимальної форми політичного та правового устрою Криму, які велись з 1917 р. При її створенні були враховані уроки попередніх політичних експериментів, але, разом з тим, з великими проблемами вдалося знайти баланс у міжнаціональних відносинах, що негативно позначилось на історичній долі республіки у наступні роки.

З 1941 по 1944 рр. Крим був окупований німецькими військами, які, як і на всіх інших захоплених територіях, проводили політику розколу і протиставлення етносів, створюючи і підтримуючи колабораціоністський рух. Після визволення Криму у 1944 р. кримськотатарське населення стало жертвою політики більшовицької партії. 18 травня 1944 р. кримські татари були депортовані на основі звинувачення у співробітництві з окупантами. Згодом з півострова були депортовані і інші етнічні групи населення. Через рік, у 1945 р., з порушенням конституцій СРСР, РРФСР та Кримської АРСР, у Криму була ліквідована автономія і створена Кримська область у складі РРФСР. Ці нормативні акти визнані Верховною Радою СРСР у 1989 р. «незаконними і репресивними» і справедливо поставили на порядок денний питання про відновлення автономії в Криму на початку 1990-х років.

Третій, сучасний етап кримського автономізму розпочався з кінця 1980-х рр., коли специфічні економічні проблеми, з якими зіткнулося кримське співтовариство під час перебудови, привели до відродження автономістського руху.

Ідея про зміну державно-правового статусу Кримської області в автономну республіку була реалізована шляхом референдуму 20 січня 1991 р. на основі сукупності нормативно-правових актів.

Уперше правовий статус Криму як автономної республіки у складі України був визначений Законом України «Про відновлення Кримської АРСР», згідно з яким Кримській області було надано статус автономної республіки, а Кримська обласна Рада народних депутатів набула статусу Верховної Ради Кримської Автономної Республіки [20]. Але кримське керівництво, послуговуючись недоліками тодішнього законодавства України, слабкістю органів державної влади України, формувало свої правові моделі автономного устрою автономії. Основними нормативно-правовими актами в цьому процесі були Декларація «Про державний суверенітет Криму» від 4 вересня 1991 р. [21], «Акт про державну самостійність Республіки Крим» [22] та Конституція Республіки Крим від 6 травня 1992 р. Ці нормативно-правові акти порушували чинне законодавство України і не вирішували основних питань взаємовідносин державного центру і автономії – співвідношення правових систем України і автономії, механізму дії законів та інших нормативних актів держави на території Криму та ін. Певною мірою ці норми регулював Закон України «Про розмежування повноважень між державними органами України і Криму», але він був нереалізований [23]. Цей закон не повністю виконувався державою і порушувався автономією. Усе це створило правову ситуацію, коли закон не діє, а є лише тимчасовим юридичним документом, який при зміні політичної ситуації був скасований.

Радикальна зміна конституційно-правового статусу Криму відбулася у зв'язку з прийняттям Верховною Радою Криму в жовтні 1993 р. законів «Про Президента Республіки Крим» та «Про вибори Президента Республіки Крим» [24], які не тільки не відповідали існуючій політичній системі Республіки Крим, а й суперечили власній Конституції від 6 травня 1992 р. Спроба повернути автономію до правової системи держави Постановою Верховної Ради України «Про статус автономної Республіки Криму згідно з Конституцією і законодавством України» була зірвана певними політичними силами на півострові в першій половині 1994 р.

У політико-правовій ситуації 1994 р. – першої половини 1995 р. чітко простежуються три основні етапи, які відіграли суттєву роль у зміні правового статусу Криму. 1-й період – це конфронтація Президента Автономної Республіки Крим і Верховної Ради АРК з державними органами України. Цей період охоплює січень – травень 1994 р.; 2-й період – конфлікт між виконавчою і законодавчою владою Автономної Республіки Крим, який тривав з червня до початку вересня 1994 р.; 3-й період – це протистояння між Президентом і Верховною Радою Автономної Республіки Крим, яке призвело до краху політичного режиму Мешкова Ю. і виборчого блоку «Росія» (вересень 1994 – березень 1995 р.). В зазначений період розвиток законодавства України щодо Криму був об'єктивно спрямований на остаточну ліквідацію суверенності автономії. Водночас законодавець був змушений враховувати особливості політичного і соціально-економічного розвитку півострова, але реакція органів державної влади України стосовно правової ситуації в автономії була дещо запізнілою. Законом України від 17 березня 1995 р. «Про відміну Конституції і деяких законів Автономної Республіки Крим» була скасована Конституція Республіки Крим від 6 травня 1992 р. з подальшими змінами і доповненнями, а також закони Республіки Крим від 17 вересня 1993 р. «Про вибори Президента Республіки Крим» і від 14 жовтня 1993 р. «Про Президента Республіки Крим» та деякі інші [25].

Згідно з цим законом Конституція республіки підлягала обов'язковому затвердженню Верховною Радою України. Закон визначав, що повноваження Верховної Ради Криму можуть бути достроково припинені у разі їх суперечності діючій Конституції та законам України. Установлювався новий перелік повноважень Криму – значно вужчий, ніж у Законі «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Криму». Після скасування Конституції та прийняття Закону України «Про статус Автономної Республіки Крим» були припинені законодавчі функції Верховної Ради автономії. Втім, кримське керівництво продовжувало тактику розбудови автономії на засадах суверенності. В свою чергу, в діях органів державної влади України і, перш за все, Президента України простежується послідовне повернення автономії до правової системи держави. У другій половині 1995 р. була підписана низка указів Президента України, які визначали статус органів виконавчої влади АРК, регулювали правові відносини між центром і автономією, відкривали можливість продовження конституційного процесу.

Порівнюючи варіант Конституції АРК від 1 листопада 1995 р. з варіантом від 4 квітня 1996 р., ми вважаємо, що вони порушували законодавство України в таких принципових положеннях, як проголошення Верховної Ради Криму вищим органом державної законодавчої влади в Республіці Крим, порядок обрання Верховної Ради Криму, депутатська недоторканність тощо. Як свідчить досвід зарубіжних країн, за умов функціонування унітарної держави організація державної влади здійснюється за принципом субординації, а не координації. Проте, незважаючи на вищезгадані та інші суперечності, ці варіанти Конституцій уперше закріпили конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим.

Специфіка діяльності Автономної Республіки Крим вимагає створення власних ефективних механізмів управління політичною та економічною сферами регіону. Для розв'язання цієї проблеми необхідно: з боку Криму – запропонувати погоджен-

ня (демократичним шляхом) механізму у формуванні органів управління і технологію проведення діалогу з ключових питань за участю представників усіх етнопонаціональних груп населення; з боку України – забезпечити правовий захист інфраструктури управління автономією від коливань політичної кон'юнктури, а також виробити нові правові форми оперативної взаємодії та стратегічного управління автономною республікою.

Список літератури

1. Каменский А. Б. Взгляд на историю местного самоуправления / А. Б. Каменский // *Полис*, 2005. – № 5 – С. 12–15.
2. Прозорова Н. М. Особливості кримського регіоналізму / Н. М. Прозорова // *Віче*, 2003. – № 2. – С. 31–37.
3. Гафаров Е. Е. Формування політико-правових поглядів Челібжана Челебієва / Е. Е. Гафаров // *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. – 2006. – Том 19 (58). № 2. – С. 258.
4. Кандымов Ю. У. Роль Н. Челебиджихана в создании Крымской Демократической Республики (1917-1918 гг.) / Ю. У. Кандымов // *Историко-правовые проблемы автономизма та федерализма. Матеріали Х Міжнародної історико-правової конференції. 22–24 вересня 2003 року. м. Севастополь. – Сімферополь, 2004. – С. 174.*
5. Таран П. Є. Автономістські ідеї в політико-правовій думці кримськотатарського народу (1783-1918 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 Теорія та історія держави і права; Історія політичних і правових вчень» / П. Є. Таран. – К., 2004. – 22 с.
6. Редькіна О. М. Кримський крайовий уряд генерал-лейтенанта С. Сулькевича (червень-листопад 1918 р.): історико-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 Теорія та історія держави і права; Історія політичних і правових вчень» / О. М. Редькіна. – К., 2003. – 22 ч.
7. Дубко Ю. В. Состав и функции высших органов власти Республики Тавриды /Ю. В. Дубко// *Деятельность наркоматов Республики Тавриды. 80-річчя відродження української державності: минуле і сучасне* / [Доповіді і повідомлення на всеукраїнській науковій конференції 14-16 листопада 1997 року]. Додаток до «Вісника Університету внутрішніх справ». – Сімферополь. – 1997. – № 2. – С. 103-114.
8. Редькіна О. М. Органи місцевого самоврядування за часи уряду С. Сулькевича (червень-листопад 1918 р.) / О. М. Редькіна // *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. – 2007. – Том 20 (59). № 2. – С. 60-65.
9. Велігодський Д. В. Державні утворення в Криму наприкінці 1918– в 1920 рр.: історико-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 Теорія та історія держави і права; Історія політичних і правових вчень» / Д. В. Велігодський. – К., 2005. – 22 с.
10. Заулочная С. А. Политико-правовые предпосылки формирования Крымской автономии / С. А. Заулочная // *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. – 2005. – Т. 18(57) № 3. – С. 87.
11. Ленин В. И., Полное собрание сочинений. – М. : Политиздат. – . – Т. 23. – 1961. – 620 с.
12. Ленин В. И., Полное собрание сочинений. – М. : Политиздат. – . – Т. 23. – 1980. – 596 с.
13. Ленин В. И., Полное собрание сочинений. – М. : Политиздат. – . – Т. 23. – 1980. – 596 с.
14. Прозорова Н. М. Особливості кримського регіоналізму / Н. М. Прозорова // *Віче*. – 2003. – № 2. – С. 31-37.
15. Чубаров Р. Крымская автономия: истоки и первые годы становления на новом этапе (1991-1992 гг.) / Р. Чубаров // *Віче*. – 2001. – № 1 (106). – 221 с.

16. Смирнова Є. В. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в Україні: історія становлення (1991-2000 рр.): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.01.01 / Є. В. Смирнова. – Х., 2002. – 189 с.

17. Конституція Крымской АССР и положения, постановления и инструкции о строении органов власти Крымской АССР, объеме их прав и круге деятельности. Выпуск 1. – Симферополь: ЦИК Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и краснофлотских депутатов Крымской АССР, 1930. – С. 10-32.

18. Копиленко О. Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації / О. Л. Копиленко. – К.: Таксон, 2001. – 224 с.

19. Конституція (Основной Закон) Крымской АССР. – Симферополь, 1938.

20. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 9. – Ст. 125.

21. Ведомости Верховного Совета Крыма. – 1991-1992. – № 2. – Ст. 11.

22. Ведомости Верховного Совета Крыма. – 1991-1992. – № 6. – Ст. 24.

23. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 41.

24. Ведомости Верховного Совета Крыма. – 1993. – № 5. – Ст. 221, 223.

25. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 1. – Ст. 6.

Велигодский Д. В. Крымская автономия в ХХ ст. : историко-правовые проблемы становления / Д. В. Велигодский // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 2. 2010. – С. 28-35.

Рассматриваются этапы зарождения, формирования и развития крымского автономизма, исследуется нормативно-правовая база функционирования и определяется сущность всех моделей государственности Крыма с 1917 по 2000гг. Дается общая характеристика современного периода в истории крымской автономии, который характеризовался активным определением конституционно-правового статуса Автономной Республики Крым в составе Украины.

Ключевые слова: автономизм, конституционно-правовой статус, модели государственности, нормативно-правовая база.

Veligodsky D. The Crimean autonomy in XX st: the historian and legal problems of becoming / D. Veligodsky // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 2. 2010. – P. 28-35.

Stages of origin, formation and development Crimean autonomism are considered, legal base of functioning is investigated and the essence of all models of statehood of Crimea from 1917 to 2000 is defined. The general characteristic of the modern period in the history of the Crimean autonomy which was characterized by active definition constitutionally-legal status Autonomous republic Crimea as a part of Ukraine is given.

Keywords: autonomism, constitutionally-legal status, statehood models, is standard-legal base.

Поступила в редакцию 14.12.2010 г.