

КОНСТИТУЦИЯ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И РЕШЕНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ СТАТУСА АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ

20 января 1991 г. проведен общекрымский референдум о восстановлении автономной республики в Крыму, как субъекта Союза и участника Союзного договора. С учетом результатом референдума 12 февраля 1991 г. Верховным Советом Украинской ССР принят Закон «О восстановлении Крымской АССР». Сложный и драматический путь определения статуса автономной республики в составе Украины нельзя рассматривать в отрыве от событий, происходивших в этот исторический период на территории СССР, а затем СНГ.

Начатая в конце 80-х гг. официальная государственная реформа СССР предполагала сохранение союзного государства, заключение нового союзного договора с целью децентрализации властных полномочий и государственной собственности, перераспределения их между Союзом, союзными и автономными республиками.

Руководством Российской Федерации инициирован и союзными республиками поддержан другой вариант реформирования СССР, который предусматривал объявление союзными республиками государственного суверенитета и с позиций суверенных государств решение вопроса о заключении нового союзного договора. Автономным республикам предлагалось строить отношения с союзными республиками на основе договоров и по существу с позиций суверенных государств.

В конечном итоге, союзные республики стали независимыми государствами, новый Союзный Договор не был заключен и союзное государство прекратило свое существование.

Однако автономные республики также пошли по пути объявления государственного суверенитета и заключения договоров с суверенными государствами, в состав которых они входили. Тем самым, «война суверенитетов» переместилась на уровень отношений союзных и автономных республик, с тем отличием, что союзные республики обладали правом выхода из СССР, а автономные не имели права на выход из союзной республики.

С учетом одного из основополагающих принципов международного права — принципа территориальной целостности государства, «война суверенитетов» на этом уровне была заве-

домо бесперспективной. На наш взгляд, усилия обеих сторон необходимо было направлять на урегулирование вопросов существования автономных республик в составе суверенных государств.

После принятия Верховным Советом Украины 24 августа 1991 г. Акта о провозглашении независимости Украины, в сентябре 1991 г. Верховным Советом Крымской АССР принята Декларация о государственном суверенитете Крыма и обращении к Верховному Совету Украины с предложением строить отношения между Украиной и Крымской АССР на договорно-конституционной основе.

6 мая 1992 г. Верховным Советом Крыма принята Конституция Республики Крым. 9 статьей Конституции констатировалось, что Республика Крым входит в государство Украина и определяет с ней свои отношения на основе договора и соглашений. По форме правления Республика Крым являлась президентской республикой. Президент Республики Крым избирался народом Крыма и возглавлял Правительство Крыма.

Конституция республики Крым от 6 мая 1992 г. исходила из принципа верховенства Конституции и законов Республики Крым и не содержала решения таких принципиальных вопросов, как: соотношения правовых систем Украины и Республики Крым; функционирования судебных систем Украины и Республики Крым; разграничения полномочий и механизмов взаимодействия между органами власти Украины и Республики Крым; механизма исполнения государственных функций и полномочий Украины на территории Республики Крым; функционирования налоговых и бюджетных систем и других вопросов.

30 июня 1992 г. принят Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» и 25 сентября 1992 г. положения этого Закона включены в Конституцию Республики Крым.

В соответствии с этим законом, Республика Крым имела высшие законодательный и исполнительный органы, полномочия по созданию и формированию органов судебной власти республики, определению порядка организации и деятельности органов власти, а также органов местного самоуправления и объединения граждан. С определенными ограничениями закреплялось право собственности Республики Крым на землю и природные ресурсы в пределах ее территории.

Законом определены сферы исключительного ведения государства и республики, правовое пространство между которыми можно определить, как сферу конкурирующего законодательства. В соответствии с Законом по вопросам, отнесенным к ведению Рес-

публики Крым, на ее территории действовать законы Республики Крым.

Весной 1994 г. были избраны Президент Крыма и Верховный Совет Крыма нового созыва, которые не ставили целью закрепление и развитие достигнутого и фактически прекратили конструктивный диалог с органами государственной власти Украины.

20 мая 1994 г. Верховным Советом Крыма восстановлено действие Конституции Крыма в редакции от 6 мая 1992 г., то есть без положений Закона Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым».

Результатом «войны суверенитетов» явилась отмена 17 марта 1995 г. Верховной Радой Украины Конституции Крыма и большинства нормативно-правовых актов Республики Крым. Был признан утративший силу Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» и принят Закон Украины «Об Автономной Республике Крым», определившей статус автономной республики как административно-территориальной автономии.

В соответствии с выше названным законом, Конституция Автономной Республики Крым принималась Верховным Советом Автономной Республики Крым и вступала в действие после утверждения ее Верховной Радой Украины. Таким образом, был снят вопрос суверенитета Республики Крым — одного из основных и неотъемлемых признаков государства.

1 ноября 1995 г. Верховным Советом Автономной Республики Крым принята новая Конституция, однако в ее концепции сохранились признаки республики как суверенного государства. Конституция была утверждена 4 апреля 1996 г. Верховной Радой Украины частично, за исключением положений, имевших концептуальное и принципиальное значение, которые поручено доработать и представить вновь на утверждение. Однако, доработка велась более года и в рамках прежней концепции, что являлось неприемлемым для государства.

Результатом, проводимой Верховным Советом Автономной Республики Крым линии на строительство отношений с Украиной с позиции суверенного государства стало жесткое ограничение государством полномочий автономной республики.

28 июня 1996 г. принята новая Конституция Украины, разделом 10 которой определен крайне ограниченный перечень полномочий. Пунктом 1 раздела 15 Конституции Украины «Переходные положения» установлено, что законы и нормативно-правовые акты, принятые до вступления в силу Конституции, являются действующими в части, не противоречащей Конституции Украины.

Исходя из этого, Автономная Республика Крым утратила полномочия, не входящие в названный выше перечень, делегированные ей ранее законами Украины. Практически 131 статья из 136 Конституции Автономной Республики Крым от 1 ноября 1995 г. находились в противоречии с Конституцией Украины.

Постановлением Верховной Рады Украины от 10 декабря 1997 г. Верховной Раде Автономной Республики Крым поручено представить на утверждение Верховной Рады Украины Конституцию Автономной Республики Крым, как единый целостный документ, соответствующий Конституции Украины от 28 июня 1996 г.

29 апреля 1998 г. истек срок полномочий Верховного Совета Крыма первого созыва и избрана Верховная Рада Автономной Республики Крым нынешнего созыва. Уже 30 июня 1998 г. Верховной Радой утвержден Регламент, в соответствии с которым деятельность самой Верховной Рады была поставлена в рамки правового поля Украины.

В дальнейшем на основе изучения опыта Республики Крым, мирового опыта был подготовлен проект новой Конституции и 21 октября 1998 г. Верховной Радой Автономной Республики Крым принята Конституция Автономной Республики Крым, на наш взгляд, одна из первых на территории бывшего Союза Конституция автономной республики, комплексно решившая проблему взаимоотношений автономной республики с суверенным государством.

Конституция Автономной Республики Крым от 21 октября 1998 г. на основе Конституции Украины развивает ее положения и решает основополагающим проблемы:

— верховенство и соотношения Конституции Украины, законов и нормативно-правовых актов Украины с Конституцией и нормативно-правовыми актами Автономной Республики Крым;

— осуществления правосудия в Автономной Республике Крым;

— исполнения государственных функций и полномочий на территории Автономной Республики Крым;

— соотношения бюджетов государства, автономной республики и местного самоуправления;

— функционирования и взаимодействия органов власти автономной республики в системе органов государственной власти и местного самоуправления;

— система органов власти автономной республики, организации их деятельности и взаимодействия между ними;

— собственности и бюджета Автономной Республики Крым и другие проблемы;

Конституция Автономной Республики Крым содержит достаточно завершенную модель существования и функционирования автономной республики в составе суверенного государства. При этом, она учитывает унитарное государственное устройство Украины, верховенство Конституции и законов Украины, особенности формы правления государства и формы регионального самоуправления Украины.

Как известно, Украина является президентской республикой, а автономная республика — парламентской. К тому же форма правления автономной республики существенно отличается от формы регионального самоуправления в Украине.

При разработке Конституции пришлось также преодолевать традиционные для советской правовой системы и школы требования о соответствии конституции автономной республики конституциям союзной республики и Союза, в том числе по структуре. Кстати, по такому пути пошли автономные республики, в частности Российской Федерации, урегулировав права, свободы и обязанности граждан, что создало массу проблем, которые не решены до настоящего времени.

Необходимо учитывать, что в составе РСФСР Крымская АССР являлась субъектом федерации, а также то обстоятельство, что автономии в других государствах конституции не имеют и не каждый субъект федеративных государств имеет конституцию.

Эти обстоятельства, а также огромный негатив, накопленный в отношениях между автономной республикой и государством в предыдущий период, острейшие политические противоречия, наличие крайних сил и требований в движениях национальных общин Крыма, другие факторы наложили свой отпечаток. Поэтому мы не идеализируем концепцию и текст Конституции, хотя и не склонны преуменьшать ее роль и значение в регулировании сложнейшей проблемы статуса и существования автономной республики в составе независимого суверенного государства.

Подводя итоги, необходимо отметить, что, решив цивилизованным правовым путем проблему отношений автономной республики с суверенным государством, актуальную для многих регионов мира, мы полагаем, что этот опыт может быть использован для урегулирования аналогичных проблем за пределами Украины.