

² См.: Нудненко Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 50-54.

³ См.: Особенности предварительного отбора кандидатов и предварительная агитация в ходе кампании по выборам 13 сентября 2015 г. // Аналитический доклад Комитета гражданских инициатив № 2 по долгосрочному наблюдению выборов, 13.09.2015 / [Электронный ресурс]. – goo.gl/XuRbKN

Писарев Александр Николаевич*,
*профессор кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
доктор юридических наук, профессор
(г. Москва)*

ОБЩНОСТЬ И ЕДИНСТВО ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РОССИИ И КРЫМУ КАК ВАЖНЕЙШАЯ ПРЕДПОСЫЛКА ИХ ВОССОЕДИНЕНИЯ

Прошло более двух лет с того момента когда в Крыму и Севастополе прошел референдум, по результатам которого 96,77% избирателей Автономной Республики Крым и 95,6% избирателей города Севастополя проголосовали за воссоединение с Россией, что явилось основанием для подписания главой Российского государства договора о принятии Республики Крым и Севастополя в состав Российской Федерации.

Несмотря на очевидный и справедливый для большинства граждан Российской Федерации и особенно тех из них, кто проживают в Крыму, с исторической, политической, правовой и иных точек зрения характер решения о признании Республик Крым и города Севастополя в качестве субъектов Российской Федерации, данный факт до сих пор вызывает негативную политическую реакцию и осуждение как со стороны Украины так и большинства стран мира.

Негативное отношение в мире к произошедшему событию, прежде всего, формируется на основе заключения Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) (Венеция, 21-22 марта 2014 г.) по вопросу о соответствии решения, принятого Верховным Советом Автономной Республики Крым об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 г. конституционным принципам. Главным доводом, который был положен в

* © Писарев А.Н., 2016

обосновании такого рода несоответствия Венецианской комиссией является то, что согласно ст. 73 Конституции Украины прямо только на всеукраинском референдуме могут решаться вопросы об изменении территории Украины, а ст. 138.2 этой Конституции прямо ограничивает компетенцию Автономной Республики Крым организацией и проведением местных референдумов¹.

Важно подчеркнуть, что при оценке принятого решения о воссоединении Крыма с Россией поборниками демократии не только из Украины, но и других государств никак не учитываются не только близкое к 100% волеизъявление жителей Крыма, но общность и единство истории становления и развития конституционности и государственности в России и Крыму, что стало важнейшей предпосылкой для их воссоединения и восстановления исторической справедливости.

В этой связи представляется важным и актуальным выделить и рассмотреть основные исторические этапы конституционного развития и государственности в Крыму и при этом подойти комплексно к оценке принятого решения о воссоединении Крыма с Россией, выявить определенные закономерности и тенденции развития процесса, которые предопределил выбор жителей Крыма.

Следует отметить, что начало истории становления и развития государственности Крыма в составе России было положено манифестом российской императрицы Екатерины II от 8 (19) апреля 1783 г. «О присоединении Крымского полуострова, острова Тамани с всея Кубанской стороны к России».

В связи с отсутствием в дореволюционной России конституций и соответственно конституционного законодательства о его становлении и развитии в Крыму приходится говорить, только применительно к советскому периоду отечественной государственности.

Первым этапом становления и развития конституционного законодательства и соответственно государственности в Крыму начинается с принятия Конституция Крымской АССР от 10 ноября 1921 г., которая включала 6 разделов и 33 пункта.

Во многом положения первого раздела этой Конституции дублировали положения Конституции РСФСР 1918 г., которая вошла в историю как «конституция диктатуры пролетариата», в силу того, что она, прежде всего, носила ярко выраженный классовый, идеологический характер и являлась средством юридического закрепления диктатуры пролетариата, полновластия трудящихся, руководимых рабочим классом².

Конституция Крымской АССР от 10 ноября 1921 г. установила систему республиканских органов государственной власти, к которым относились: Всекрымский съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов, а также Крымский Центральный Исполнительный комитет. Центральный Исполнительный комитет имел в своем составе Совет Народных Комиссаров и народных комиссаров для руководства отдельными отраслями народного хозяйства. Местными органами советской власти являлись Советы ра-

бочих, крестьянских, красноармейских в военно-морских депутатов (городские, сельские); Съезды Советов, окружные и районные, а также исполнительные комитеты, избираемые ими.

Конституция предоставляла право центральному исполнительному комитету республики издавать законодательные акты, имеющие обязательную силу на её территории.

Конституция отменяла все существовавшие ранее национальные и национально-религиозные привилегии и ограничения. Государственными языками Крымской ССР принимались русский и татарский³.

Таким образом, можно сказать, что становление и развитие конституционного законодательства в Крыму началось с Конституции Крымской АССР от 10 ноября 1921 г., которая, следуя духу и идеологии Конституции РСФСР 1918 г., закрепила победу Октябрьской революции, смену общественно-экономической формации, приход к государственной власти новой политической силы и отражала особенности, позитивные и негативные моменты развития советской и российской государственности того периода времени.

Принятие Конституции СССР 1924 г., а на её основе – Конституции РСФСР 1925 г. юридически закрепили как в целом образование нового государства, образованного на основе Декларации и Договора об образовании СССР четырьмя советскими республиками – РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР, так и частности – вхождение Крымской АССР в состав РСФСР и основы её правового статуса. В соответствии с указанными конституциями 5 мая 1929 г. принимается новая редакция Конституции Крымской АССР, которая, по сути, решала только один вопрос, связанный с юридическим закреплением правового статуса Крымской АССР в качестве самостоятельного субъекта федеративного государства.

Второй этап становления и развития конституционного законодательства и государственности Республики Крым связан с принятием Конституции СССР 1936 г. и на её основе – Конституции РСФСР 1937 г.

В полном соответствии с Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. 4 июня 1937 г. постановлением Чрезвычайного IX Съезда Советов Крымской АССР была утверждена Конституция (основной закон) Крымской автономной советской социалистической республики, которая состояла из 11 глав и 114 статей.

Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика объявлялась социалистическим государством рабочих и крестьян, политическую основу которого составляли Советы депутатов трудящихся.

Конституция закрепляла предметы ведения Крымской АССР в лице ее высших органов власти и органов государственного управления. Высшим органом государственной власти Крымской АССР являлся её Верховный Совет, который принимал законы, подлежащие опубликованию на татарском и русском языках. Верховный Совет Крымской АССР избирал свой

Президиум. Народные Комиссары Крымской АССР руководили отраслями народного хозяйства. Местными органами государственной власти являлись Советы депутатов трудящихся.

Правосудие в Крымской АССР осуществляли Верховный суд Крымской АССР и специальные суды СССР, создаваемыми по постановлению Верховного Совета СССР. Народные суды избирались гражданами сроком на три года. Надзор за исполнением законов органами государственного управления были призваны осуществлять органы прокуратуры Крымской АССР⁴.

Третий этап развития конституционного законодательства Республики Крым и её государственности связан с принятием Закона РСФСР 25 июня 1946 г. «Об упразднении Чечено-Ингушской АССР и о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область».

Изменение правового статуса Крыма в этом Законе объяснялось тем, что «во время Великой Отечественной войны, когда народы СССР героически отстаивали честь и независимость Родины в борьбе против немецко-фашистских захватчиков, многие крымские татары по наущению немецких агентов вступали в организованные немцами добровольческие отряды и вместе с немецкими войсками вели вооруженную борьбу против частей Красной Армии, а также по указке немцев создавали диверсионные банды для борьбы с Советской властью в тылу, причем основная масса населения Крымской АССР не оказывали противодействия этим предателям Родины».

Крымские татары были депортированы, переселены в другие более северные районы СССР, с правом наделения землей и оказанием необходимой государственной помощи по бытовому устройству»⁵.

29 октября 1948 г. указом Президиума Верховного Совета РСФСР город Севастополь был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр (город республиканского подчинения)⁶. С этого момента, по мнению многих российских исследователей, правовой статус Севастополя стал равен статусу Крымской области⁷.

Таким образом, можно сказать, что Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика как форма советской государственности и соответственно конституционное законодательство автономной республики просуществовали с 18 октября 1921 г. по 25 июня 1946 г.

В связи с преобразованием Крымской АССР в Крымскую область – административно-территориальную единицу РСФСР утратили юридическую силу положения Конституции Крымской АССР от 4 июня 1937 г., а правовой статус области стал регулироваться законодательством РСФСР об административно-территориальном устройстве.

Четвертый этап развития конституционного законодательства Республики Крым и её государственности начинается с издания 19 февраля 1954 г. указа Президиума Верховного Совета СССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР. Данное решение было обос-

нованно явно не юридическими формулировками о том, что «Крымская область территориально тяготеет Украинской ССР и имеет с ней общность экономических, хозяйственных и культурных связей»⁸.

Решение о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР противоречило требованиям ст.18 Конституции СССР, ст.16 Конституции РСФСР и ст.15 Конституции Крымской АССР, в соответствии с которыми такое решение могло быть принято только с согласия союзной республики, в данном случае – РСФСР, выраженное в решении Верховного Совета РСФСР. Такого решения принято не было, а оно подменялось указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 февраля 1954 г.

На неправомерность указанного решения указывают многие ученые и практики. Например, по мнению, И.М. Ильина указ Президиума Верховного Совета СССР 19 февраля 1954 г. «несомненно, подрывал территориальную целостность и независимость республик в составе союза, а согласие на переход Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР мог дать Верховный Совет СССР только после проведения опроса населения как основного источника власти, проживавшего на территориях двух союзных республик – РСФСР и УССР»⁹.

Исчерпывающая оценка решения о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР была дана в выступлении Президента Российской Федерации Владимира Путина 18 марта 2014 г. во время подписания договора о вступлении Крыма и Севастополя в состав России. В частности глава Российского государства подчеркнул, что данное решение было принято «в кулуарах, в нарушение всех конституционных норм. Естественно, что в условиях тоталитарного государства у жителей Крыма и Севастополя ни о чём не спрашивали. Просто поставили перед фактом. Мы все понимаем, что это решение воспринималось как формальность. Тогда невозможно было представить, что Украина и Россия могут быть не вместе. Мало кто понимал весь драматизм происходящего (распад СССР). Многие надеялись, что СНГ станет новой формой государственности, ведь обещали и общую валюту, и общее экономическое пространство»¹⁰.

Пятый этап развития конституционного законодательства Республики Крым и её государственности начинался с проведения общекрымского референдума 20 января 1991 г., на который был вынесен вопрос: «Вы за воссоздание Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора?». На него положительно ответили 1343855 (93,26%) крымчан! В референдуме приняло участие 81,37% жителей Крыма, обладающих избирательным правом»¹¹.

По итогам указанного референдума 12 февраля 1991 г. был принят Закон УССР №712-ХІІ «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики». В соответствии с указанным Законом Крымская АССР восстанавливалась в пределах территории Крымской области в составе Украинской ССР. Крымский областной Совет народных

депутатов временно, до принятия Конституции Крымской АССР и создания на ее основе конституционных органов государственной власти, признавался высшим органом государственной власти на территории Крымской АССР и ему предоставлялся статус Верховного Совета Крымской Автономной Советской Социалистической Республики¹².

В сентябре 1991 г. Верховный Совет Крымской АССР принял Декларацию о государственном суверенитете Крыма, которая инициировала принятие Закона Крымской АССР от 26 февраля 1992 года № 19-1 «О Республике Крым как официальном названии демократического государства Крым»¹³. Таким образом, Крымская АССР была переименована в Республику Крым.

6 мая 1992 г. седьмой сессией Верховного Совета Крыма принимается Конституция Республики Крым, которая во многом отражала существовавшие тогда тенденции развития государственности в Крыму, а также настроения его населения, выраженные в упоминавшейся выше в Декларации о государственном суверенитете Крыма.

Можно сказать, что Конституция Республики Крым от 6 мая 1992 г. закрепила скорее конфедеративные отношения Украины и Республики Крым, поскольку установила:

- всю полноту власти государственных органов и должностных лиц Республики Крым за исключением полномочий, делегированных Украине;
- верховенство Конституции и законов Республики Крым;
- официальным языком и языком делопроизводства в Республике Крым – русский язык;
- вхождение Республики Крым в государство Украина и отношения между ними на основе договоров и соглашений;
- возможность Республики Крым самостоятельно вступать в отношения с другими государствами и организациями, осуществлять с ними на основе договоров и соглашений взаимовыгодное сотрудничество;
- гражданство Республики Крым и возможность приобретения двойного гражданства¹⁴.

Шестой этап развития конституционного законодательства Республики Крым и её государственности начинался с принятия 28 июня 1996 г. на пятой сессии Верховной Рады Конституции Украины.

В данной Конституции Украина объявлена унитарным государством, государственным языком в котором является украинский язык. Автономной Республике Крым посвящен X раздел Конституции, который состоит из 6 статей. В частности в ст.135 Конституции Украины закреплено, что Автономная Республика Крым вправе иметь Конституцию, которую принимает Верховная Рада Автономной Республики Крым и утверждает Верховная Рада Украины.

В статье 137 Конституции Украины определены вопросы, по которым Автономная Республика Крым вправе осуществлять нормативное регу-

лирование. В полном соответствии с приведенными положениями Конституции Украины на второй сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым 21 октября 1998 г. принимается Конституция Автономной Республики Крым, которая впоследствии утверждена Законом Украины от 23 декабря 1998 г. №350-XIV и вступила в силу одновременно со вступлением в силу настоящего Закона.

Важно отметить, что положения Конституции Автономной Республики Крым 1998 г. существенно отличались от положений приведенных выше положений Конституция Республики Крым от 6 мая 1992 г., прежде всего в силу отсутствия каких-либо норм, указывающих на автономный, суверенный, самостоятельный характер политической, экономической, правовой системы государственности в Крыму от Украины.

В частности Конституция Автономной Республики Крым 1998 г. признавала Республику неотъемлемой составной частью Украины и относила к её компетенции только вопросы, определенные в Конституции Украины.

В Конституции Автономной Республики Крым 1998 г. имеется отдельная статья 5 «Контроль государства за соответствием Конституции Автономной Республики Крым, нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым и актов Совета министров Автономной Республики Крым Конституции Украины и законам Украины». Данная статья предоставляет полномочия Президенту Украины приостановить действие такого рода нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины относительно их конституционности. Кроме этого, Президенту Украины представлено право по указанным мотивам отменять любые акты Совета министров Автономной Республики Крым.

В отличие от положений Конституции 1992 г., закреплявших правовой статус Крымской Республики как субъекта международных отношений, Конституция 1998 г. предоставляла право Автономной Республике Крым в пределах своих полномочий вступать в отношения только с другими регионами Украины, а также с органами власти, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями граждан других государств и их регионов, с международными организациями в области экономики, науки, образования, охраны окружающей природной среды и природопользования, в социально-культурной сфере.

Кроме этого, данная Конституция не содержала прежних положений о наличии гражданства Республики Крым¹⁵.

Следует признать, что провозглашенная Конституцией 1998 г. в Крыму автономия носила фиктивный характер, поскольку фактически Автономная Республика Крым имела согласно Конституции 1998 г. статус административно-территориальной единицы Украины, полностью зависимой и подконтрольной её органам государственной власти.

Седьмой этап развития конституционного законодательства Республики Крым и её государственности начинался с провозглашения 11 марта 2014 г. Верховным Советом Крыма и Севастопольским городским советом Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя в связи с политическим кризисом и незаконной сменой власти на Украине.

Конституционно-правовой основой принятия в Российскую Федерацию Республики Крым послужили следующие нормативные правовые акты:

– Конституция Российской Федерации (Крым, Севастополь как субъекты РФ (их наименования) включены в ч. 1 ст. 65 Конституции);

– Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»;

– Результаты общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 г. в Автономной Республике Крым и г. Севастополе, на котором поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта РФ;

– Декларация о независимости Автономной Республики Крым и г. Севастополя, а также Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образование в составе Российской Федерации новых субъектов;

– Предложения Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь;

– Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (в ред. от 31 декабря 2014 г.).

Таким образом, на основе анализа основных исторических этапов становления и развития конституционного законодательства и государственности в Крыму можно выделить следующие основные **факторы и предпосылки, оказывавшие решающее влияние на формирование процессов воссоединения Крыма и России:**

1) С момента вхождения Крыма в состав России они имели единую, общую историю конституционного развития и государственности;

2) Советские конституции Крыма полностью отражали содержание и идеологию конституций СССР и РСФСР, положительные и отрицательные моменты развития государственности в различные годы советской власти;

3) Специфика состава населения Крыма, его национальное многообразие и тесные хозяйственные связи различных национальных групп с однородными хозяйственными функциями требовали проведения крайне дифференцированной национальной политики. Попытки жесткой украинизации Крыма и централизации государственной власти в рамках унитарного государства, проведение национальной политики без учета связей русского

населения Крыма со своей исторической Родиной, вызывали крайне негативное отношение большинства населения Крыма по отношению к государственной власти Украины;

4) Результаты общекрымского референдума 16 марта 2014 г. стали актом восстановления исторической справедливости, поскольку решение о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР в нарушение требований Конституции СССР и Конституции РСФСР принималось без согласия Верховного Совета РСФСР и без учета мнения населения Крыма;

5) Интересы и чаяния крымчан о воссоединении с исторической Родиной были проявлены ещё общекрымским референдумом от 20 января 1991 г., на котором решался не только вопрос о воссоздании Крымской Автономной Советской Социалистической Республики, но и – её самостоятельности от Украины как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора;

6) Развитие конституционного законодательства и государственности Крыма указывает на наличие там традиционной политической автономии, которая предоставляет субъекту государственности обширные самостоятельные полномочия в области государственного управления в рамках федеративных отношений. Фиктивный характер автономии Крыма, провозглашенной Конституцией Украины 1998 г., и фактическое его превращение административно-территориальную единицу Украины, полностью зависимую и подконтрольную центральным органам власти, вызывало резко негативное отношение крымчан, что и нашло свое выражение в результатах крымского референдума 16 марта 2014 г., по итогам была возрождена крымская государственность в рамках федеративного государства.

¹ См.: Официальный сайт Венецианской комиссии / [Электронный ресурс]. – goo.gl/qUGY9v

² Так, согласно ст. 3 Конституции Советская Российская Республика своей основной задачей считает «уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах. Как первый удар по международному банковскому, финансовому капиталу, III съезд Советов рассматривает советский закон об аннулировании (уничтожении) займов, заключенных правительством царя, помещиков и буржуазии, выражая уверенность, что Советская власть пойдет твердо по этому пути вплоть до полной победы международного рабочего восстания против ига капитала. В целях уничтожения паразитических слоев общества и организации хозяйства вводится всеобщая трудовая повинность» // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

³ См.: СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

⁴ См.: Симферополь: Государственное издательство Крымской АССР, 1-я типография Крымполиграфтреста, 1937. – 34 с., включ. обл.

⁵ См.: Сборник законов РСФСР и указов Президиума Верховного Совета РСФСР. – М., 1946. – С. 64.

⁶ См.: Сборник законов РСФСР и Указов Президиума Верховного Совета РСФСР. 1946 – 1954 гг. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1955. – С. 99.

⁷ См. например об этом: Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. Правовой статус города Севастополя (историко-правовые аспекты) // Актуальные проблемы российского права. – № 8. – 2015. – С. 16-20.

⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР от 9 марта 1954 г. – № 4. – Ст. 64.

⁹ См.: Ильин И.М. К вопросу о правомерности изменения границ территорий союзных республик при передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР // Вестник Новгородского государственного университета. – 2015. – № 87, Ч. 2. – С. 120-122.

¹⁰ См.: Обращение Путина В.В. к Федеральному Собранию Российской Федерации с послание в связи с присоединением к Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь // Российская газета. – 2014. – № 6338 (6).

¹¹ См.: О результатах Референдума о государственном и правовом статусе Крыма, состоявшегося 20 января 1991 года // Крымская правда. – 1991. – 22 января.

¹² См.: [Электронный ресурс]. – goo.gl/JKvcmP; [Электронный ресурс]. – goo.gl/ZS7xrY

¹³ См.: Ведомости Верховного Совета Крыма. – 1992. – № 5. – Ст. 194.

¹⁴ См. об этом подробнее: Вишняков В.Г. Крым: право и политика. Монография / В. Г. Вишняков. – Москва: Юркомпани, 2011.

¹⁵ См.: Відомості Верховної Ради України від.1999 – 1999. – № 5. – Ст. 43.