Конституция и законодательство Республики Крым (2014—2018): от проблем интеграции к устойчивому развитию

БОНДАРЧУК Илья Владимирович, руководитель секретариата Аппарата Государственного Совета Республики Крым, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук

295000, Россия, г. Симферополь, ул. К. Маркса, 18

E-mail: sim.just@mail.ru

Конституционные изменения в Крыму в постсоветский период имеют уникальный характер. В период распада СССР и обретения союзными республиками статуса независимых государств на территории Крыма и СССР 20 января 1991 г. состоялся первый референдум о государственном и правовом статусе Крыма, итоги которого резонировали события 2014 г. и развитие политической и правовой системы последующих лет.

Автором проанализированы этапы конституционного формирования законодательной базы Республики Крым в 2014—2018 гг. Отмечено, что принятие Конституции и формирование законодательной базы Республики Крым в 2014—2015 гг. имело трансформационный характер (т. е. было направлено на существенные изменения сложившихся общественных отношений) в отличие от последующего кодификационного цикла (2016—2018 гг.). Главным лейтмотивом конституционной (трансформационной) фазы формирования законодательства Крыма в 2014—2015 гг. была необходимость урегулирования существовавших до вступления Крыма в состав Российской Федерации общественных отношений, создания в кратчайшие сроки гармонизированной с правовой системой Российской Федерации законодательной основы для возникновения новых правовых отношений, их изменения или прекращения, обеспечения преемства экономических и социальных прав.

Автор приходит к выводу, что в современных реалиях усиливающихся тенденций по внесению изменений в действующее законодательство его гармонизация обуславливает необходимость внедрения механизмов автоматизации ряда юридических функций, в том числе связанных с применением института правового мониторинга.

Ключевые слова: Республика Крым, интеграция, правовое пространство, законотворчество, гармонизация законодательства, правовой мониторинг, правовая парадигма.

Constitutional and Legislation of the Republic of Crimea (2014—2018): from Problems of Integration to Sustainable Development

I. V. BONDARCHUK, head of the Secretariat of the State Council Committee of the Republic of Crimea, senior lecturer at the Department of state and law disciplines of the Crimean Branch of the Russian State University of Justice

19, K. Marks st., Simferopol, Russia, 295000

E-mail: sim.just@mail.ru

Constitutional changes in Crimea in the post-Soviet period are unique. During the collapse of the USSR and gaining independence by Union republics the first referendum on state and legal status of the Crimea on 20 January 1991 was held, the results of which resonated events in 2014 and the development of political and legal systems subsequent years.

The author analyzes the stages of the constitutional formation of the legislative base of the Republic of Crimea in 2014—2018. It is noted that the adoption of the Constitution and the formation of the legislative base of the Republic of Crimea in 2014—2015 had a transformational character (i.e. it was aimed at significant changes in the existing social relations) in contrast to the subsequent codification cycle (2016—2018). Attention is focused on the fact that the main leitmotif of the constitutional (transformational) phase of the formation of the legislation of the Crimea in 2014—2015 was a need to regulate the transition (or «reconfigure») of the existing social relations (i.e. those relations that existed

before Crimea became part of the Russian Federation), to create as soon as possible a legislative basis for the emergence of new legal relations, their change or termination, which would be in harmony with the legal system of the Russian Federation, to ensure the succession of economic and social rights.

The author comes to the conclusion that in the modern realities of the increasing trends of amendments to the current legislation its harmonization stipulates the need to introduce automation mechanisms of certain legal functions, including those related to the application of the institute of legal monitoring.

Keywords: Republic of Crimea, integration, legal space, lawmaking, harmonization of legislation, legal monitoring, legal paradigm.

DOI: 10.12737/art_2019_1_10

Введение. В период распада СССР и обретения союзными республиками статуса независимых государств на территории Крыма и СССР 20 января 1991 г. состоялся первый референдум о государственном и правовом статусе Крыма. На голосование был вынесен один вопрос — о воссоздании Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора. Подавляющее большинство (т. е. 93,2%) из тех, кто участвовал в референдуме, поддержали воссоздание автономного статуса Крыма.

12 февраля 1991 г. после проведенного волеизъявления Верховный совет Украинской ССР принял Закон Украинской ССР «О восстановлении Крымской АССР» и тем самым установил рамки автономного статуса региона. При этом нельзя не отметить, что определенную сложность в урегулировании статуса Крымской АССР представляло то обстоятельство, что в составе РСФСР она являлась субъектом Федерации, а восстановлена была как автономная республика уже в составе унитарного государства Украина.

Первое время к ведению Республики Крым (далее — РК) в лице ее высшего органа законодательной власти (Верховная Рада РК) относилось принятие Конституции и законов РК, что было закреплено в самой Конституции Автономной Республики Крым 1992 г. и декларировалось в ст. 3 Закона Верховной Рады Украины от 29 апреля 1992 г. «О статусе Автономной Республики

Крым. О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым». В период с 1991 по 1994 г. принимались даже законы РК об образовании, о защите памятников истории и культуры, об охране окружающей природной среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об аренде, о выборах в Верховный совет Крыма и статусе депутата, о президенте РК и его выборах и по ряду других основополагающих вопросов¹.

Однако уже в ноябре 1994 г. Верховная Рада Украины отменила более 40 законодательных актов Автономной Республики Крым, а 17 марта 1995 г. отменила Конституцию Республики Крым от 6 мая 1992 г. Одновременно принят Закон Украины от 17 марта 1995 г. № 95/95-ВР «Об Автономной Республике Крым», в котором уже речь шла о праве Крыма на принятие законодательных актов, но не законов.

Окончательная точка в проводимой политике централизации была поставлена Законом Украины от 23 декабря 1998 г. № 350-XIV «Об утверждении Конституции Автономной Республики Крым», согласно которому автономия окончательно лишалась права принимать законы, а ее органы власти могли осуществлять только нормативно-правовое (подзаконное) регулирование.

¹ См.: Демидов Г. Комментарий к Конституции Автономной Республики Крым, принятой на второй сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым 21 октября 1998 г. Киев, 2010. С. 23.

Таким образом, результаты проведенного в 1991 г. референдума о государственном и правовом статусе Крыма, конституционный процесс 1992—1994 гг. в Крыму стали предвестником воссоединения Крыма с Россией в 2014 г.

11 апреля 2014 г. крымский парламент, имеющий 100 мест, проголосовал 88 голосами за принятие Конституции Республики Крым, гарантировавшей региону большую автономию через воссоздание статуса субъекта РФ. В сравнении с предыдущей Конституцией Автономной Республики Крым 1998 г., Конституция РК 2014 г. предоставляет Республике новые всеобъемлющие права, включая право избирать высшее должностное лицо (главу) Республики и право формировать собственную законодательную базу.

Законодательная функция как неперенный атрибут любой республики снова стала реальностью в Крыму с обретением в 2014 г. нового статуса — субъекта Российской Федерации и ее закреплением в новых конституционных реалиях.

Так, согласно ст. 7 Конституции РК 2014 г. Республика Крым имеет свою Конституцию и законодательство, действующее на всей территории Республики.

При этом основная идея устойчивого развития региона, заложенная в преамбуле к Конституции РК 2014 г., с одной стороны, отражает многовековой опыт мирного сосуществования разных народов и культур, а с другой — формулирует очень важные концепты для развития полноценного межнационального диалога в новых политических реалиях.

С учетом обретения Республикой Крым нового статуса субъекта Российской Федерации в формировании собственной законодательной базы можно выделить этапы (фазы).

2014 г. (трансформативная (переходная) фаза). В год новой крымской Конституции Государственным Советом Республики Крым 1-го созыва (далее — ГС РК) было при-

нято рекордное количество законодательных актов — 156 законов РК (далее также — законы) (внесено на рассмотрение регионального парламента — 212 проектов законов). Из общего числа принятых законов — 33 закона о внесении изменений.

Главным лейтмотивом трансформационной фазы конституционного формирования законодательства Крыма была необходимость урегулировать переход (или осуществить «перенастройку») сложившихся общественных отношений (т. е. тех отношений, которые существовали до вступления Крыма в состав Российской Федерации), создать в кратчайшие сроки законодательную основу для возникновения новых правовых отношений, их изменения или прекращения, которая бы гармонизировала с правовой системой Российской Федерации, обеспечить правопреемство экономических и социальных прав.

Несмотря на то что в период с 21 марта по конец декабря 2014 г. ГС РК испытывал огромную нехватку времени, практически в полном объеме был выполнен План мероприятий, так называемая дорожная карта, поэтапного перехода на действующую систему регионального государственного и местного самоуправления, сформирована полноценная система управления Республикой Крым.

В этом году парламент решил важный для обеспечения жизнедеятельности местных сообществ вопрос — о проведении местных выборов осенью текущего года с одновременной перестройкой общин в новые муниципалитеты.

В целом вопросы организации регионального правотворчества в Крыму в 2014 г. были направлены в первую очередь на урегулирование ранее существовавших общественных отношений, сформированных и упорядоченных нормативными правовыми актами Украины, законами и подзаконными актами, действие и юридическая сила которых на терри-

тории нового субъекта согласовывалась бы с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

На этом этапе создан наибольший объем законодательного материала по инициативе государственных органов исполнительной власти РК (принят 91 закон, по которым субъектом права законодательной инициативы выступил глава Республики), что, естественно, отразилось на качестве принимаемых законов в Республике Крым и используемых законодателем юридических конструкций. В связи с этим динамика совершенствования законодательства в части внесения изменений в принятые законы стала преобладать в последующие годы.

2015 г. (интегративная фаза). В 2015 г. приняты 134 закона РК: 40 базовых, 92 — о внесении изменений в действующее законодательство, 2 — о признании утратившими силу отдельных статей законов РК.

Особенность этого года законотворческой деятельности парламента Республики связывается с наступлением периода единства правового пространства Российской Федерации и Республики Крым. Одновременно начало 2015 г. было формально ознаменовано окончанием переходного периода, установленного в силу требований Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Анализ содержательной части законодательной деятельности в Республике Крым 2015 г. свидетельствует об активной фазе законотворческой работы по обеспечению на территории РК единства правового пространства Российской Федерации, принятия требуемых законов РК в целях исключения неурегулированных общественных отношений, а также усиления законами РК полноты и защищенности прав граждан.

Именно в этот период приняты:

Закон РК от 25 июня 2015 г. № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым», целью которого является установление административной ответственности по вопросам, не отнесенным Кодексом РФ об административных правонарушениях к ведению Российской Федерации, в том числе за нарушение норм и правил, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами РК, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, а также определение органов и должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов и рассмотрение дел об административных правонарушениях;

Закон РК от 25 июня 2015 г. № 123-ЗРК/2015 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Крым, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Республики Крым, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности», которым закреплена процедура проведения уполномоченным исполнительным органом государственной власти РК оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов РК, проектов муниципальных нормативных правовых актов, в сфере осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также экспертизы нормативных правовых актов РК и муниципальных нормативных правовых актов;

Закон РК от 6 июля 2015 г. № 131-ЗРК/2015 «Об образовании в Республике Крым», который установил право на получение дошкольного, начального общего, основного общего образования на родном языке, в том числе русском, украинском и

крымско-татарском, а также право на изучение родного языка в пределах возможностей, предоставляемых системой образования, в порядке, установленном законодательством об образовании.

2015 г. также связывается с периодом, когда нормотворческие органы перешли на планирование законопроектной работы в среднесрочной перспективе — на год. При этом совершенствование республиканского законодательства связывается с использованием правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации (КС РФ), изложенных в его решениях. В частности, речь идет о постановлении КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5¹ статьи 35, частей 2 и 3¹ статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1¹ статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы».

В анализируемый период с учетом позиции КС РФ, изложенной в вышеуказанном постановлении, о недопущении воспроизведения законами субъектов РФ единственно возможного варианта способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления возник вопрос о необходимости внесения изменений и дополнений в законы РК: от 21 августа 2014 г. № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым»; от 5 июня 2014 г. № 16-ЗРК «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в Республике Крым, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Республике Крым».

Таким образом, реорганизация местного самоуправления для приведения его в соответствие с конституционными положениями по-прежнему остается важным вопросом.

В 2015 г. участниками законотворческого процесса основное внимание было обращено на повышение качества содержания законотворческой работы. Появляются новые участники регионального законотворчества — представительные органы муниципальных образований РК, от которых в порядке законодательной инициативы поступило шесть законопроектов, касающихся внедрения института сельских старост на территории РК, внесения изменений в Реестр должностей муниципальной службы в Республике Крым, а также наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере административной ответственности.

2016 г. (кодификационная фаза).

В 2016 г. принят 141 закон РК: 34 базовых, 106 — о внесении изменений в законы РК, 1 — о признании утратившими силу отдельных статей законов РК.

Особенность законотворческой деятельности парламента РК в 2016 г. — рекордное количество законов о внесении изменений в принятые в 2014—2015 гг. законы. При этом нельзя не отметить усилившуюся тенденцию 2016 г., связанную с внесением изменений в законы РК с целью приведения законов региона в соответствие с федеральным законодательством.

Законодательным нововведением 2016 г., имеющим определяющее значение для развития всей системы нормативных правовых актов и нормотворческой деятельности органов государственной власти РК, следует считать разработку и принятие Закона РК от 29 декабря 2016 г. № 340-ЗРК/2016 «О мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым», которым предусмотрено внедрение в деятельность

органов государственной власти РК нового института — мониторинга законов и иных нормативных правовых актов РК.

2017 г. (кодификационная фаза). В 2017 г. приняты 113 законов РК: 21 базовый, 92 — о внесении изменений в законодательство.

С 2016 г. сохраняются высокие темпы законотворческой работы, связанные с дальнейшим совершенствованием законодательной базы региона в связи с изменениями в федеральном законодательстве. Так, среди пяти законопроектов, рассмотренных ГС РК по инициативе прокуратуры РК в этом направлении, следует выделить законопроект «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым в целях совершенствования правового регулирования в области противодействия коррупции». По результатам рассмотрения указанного проекта были внесены изменения в законы РК: «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Крым», «Об основах местного самоуправления в Республике Крым», «О муниципальной службе в Республике Крым», «О Счетной палате Республики Крым», «О государственной и муниципальной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Крым».

Особенность законодательной деятельности органов государственной власти РК связывается с работой над качеством сформированного в 2014—2016 гг. базового уровня законодательства РК, а также первым опытом комплексной реализации положений Закона РК от 29 декабря 2016 г. № 340-ЗРК/2016 «О мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым».

В связи с этим законодательная деятельность в 2017 г. в первую очередь была связана со сбором, обобщением, анализом и оценкой информации о качестве и применении законов РК, выявлением не востребуемых или не применимых на практике положений законов РК с

целью определения полноты и защищенности прав граждан².

2018 г. (фаза реализации). В 2018 г. приняты 59 законов РК: 11 базовых, 48 — о внесении изменений в законодательные акты РК³.

Этот период характеризуется активным внедрением в деятельность органов государственной власти РК института правового мониторинга как инструмента гармонизации правовой системы и эффективного правоприменения, что в целом воспринимается положительно. В первую очередь возникают вопросы о соответствии подзаконного нормотворчества целям законодательного регулирования, гарантированности реализации социальных прав граждан и их законных интересов в правоприменительной деятельности органов публичной власти в регионе.

Так, по результатам мониторинга Закона РК от 3 декабря 2014 г. № 20-ЗРК/2014 «О пособии на ребенка», проведенного в 2018 г., установлено, что Порядком назначения и выплаты пособия на ребенка, утвержденного постановлением Совета министров РК 23 декабря 2014 г., норма указанного Закона, предусматривающая право на назначение пособия на ребенка категории «одинокая мать», в случае рождения ребенка на территории иностранного государства, по формальным основаниям (в связи с невозможностью получения справки установленной формы) стала нереализуемой на практике.

В целом отмечается стремление закрепить складывающиеся законодательные модели поведения и ценности региональной системы права от значительных изменений на уровне правоприменения. Иными словами, в различных сферах жизни зако-

² См.: Нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополя): учеб. пособие для магистров / под ред. С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. Симферополь, 2018.

³ По состоянию на 1 сентября 2018 г.

нодательные нормы не совпадают с принимаемым арсеналом прямых воздействий «директивных» (в том числе судебных) органов.

Указанный исследовательский тезис подтверждает и осуществляемый в порядке конституционного судебного производства судебный нормоконтроль. Речь идет в том числе о принятом постановлении КС РФ от 7 ноября 2017 г. № 26-П, в соответствии с которым оспариваемые положения Закона РК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» признаны не противоречащими Конституции РФ, при наличии необходимости пересмотра правоприменительных решений, вынесенных по конкретным случаям в отношении юридических лиц.

Обратим внимание еще на одно обстоятельство, которое стоит на повестке дня — завершение 1 января 2019 г. периода, в течение которого Республика Крым и город федерального значения Севастополь своими нормативными правовыми актами могут регулировать отдельные сферы правоотношений, в частности имущественные, земельные и градостроительные.

К примеру, непростой путь завершения оформления и переоформления прав на земельные участки прошли только 50% граждан, проживавших на территории Крыма до воссоединения с Россией, в то время как другие находятся только в начальной стадии.

С уверенностью можно констатировать, что многие процессы в этих сферах еще не завершены, и без продления данного периода в регионе снова может возникнуть необходимость существенного изменения как регионального, так и федерального законодательства.

Перспективы совершенствования законодательной базы Республики Крым. Данными перспективами следует считать пополнение конституционной карты принимаемых законов Крыма, в которую еще должны

войти такие базовые законы, как «О референдуме Республики Крым», «О местном референдуме в Республике Крым», «О государственных языках Республики Крым и иных языках в Республике Крым».

Отдельным направлением совершенствования законодательства РК следует считать реорганизацию организационных и территориальных основ местного управления. Законопроект о внесении изменений в Закон РК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» все еще находится на рассмотрении. Парламент вскоре должен решить вопрос о правовом статусе главы муниципального образования и способах его формирования, утвердить изменения в Закон РК «Об административно-территориальном устройстве Республики Крым».

На повестке дня ГС РК также рассмотрение проекта закона «О нормативных правовых актах Республики Крым», в котором представляется необходимым закрепить понятие нормативного правового акта Республики Крым, установить принципы преодоления нормативных коллизий, предусмотреть систему нормативных правовых актов и основы законодательной техники.

Заключение. В конституционно-правовой традиции Республики Крым ее Основной закон (Конституция) 2014 г. в явном контрасте с его предшественниками (1992, 1995 и 1998 гг.) имел ярко выраженный трансформационный характер, поскольку был направлен на изменение текущих конституционных ценностей и правовой культуры, сформированных в период нахождения в составе унитарного государства Украина, которое стремилось к постоянному ограничению прав автономии, даже в период действия Конституции 1998 г.

Одним из ключевых показателей качества проведенной в 2014—2018 гг. законотворческой работы, как нам представляется, является значительный объем проведенных территориальным органом Мини-

стерства юстиции РФ по Республике Крым правовых экспертиз в отношении законов и иных нормативных правовых актов РК.

По состоянию на первое полугодие 2018 г. общее количество содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов РК составило 8222. Действующих актов, содержащихся в федеральном регистре, — 7506.

По видам нормативных правовых актов Республики Крым: Конституция РК — 1; законы РК — 592; постановления ГС РК — 291; акты высшего должностного лица субъекта РФ — 209; акты Совета министров РК — 2941; акты иных органов исполнительной власти субъекта — 4188.

Из проведенных в 2018 г.⁴ экспертиз о несоответствии нормативного правового акта федеральному законодательству по субъекту принятия можно выделить экспертные заключения: на законы РК — 2 (в 2017 г. — 5, 2016 г. — 14, 2015 г. — 27, 2014 г. — 14); постановления ГС РК — 3 (в 2017 г. — 0, 2016 г. — 1, 2015 г. — 3, 2014 г. — 19).

Нормативные правовые акты, признанные не соответствующими федеральному законодательству, в основном относятся к следующим сферам: предоставление государственных услуг; государственная гражданская служба, социальная сфера; государственные программы; имущественные и земельные отношения; городское хозяйство и бла-

гоустройство города; образование; охрана окружающей среды.

Как закономерную тенденцию в период с 2014 по 2018 г. следует отметить возрастание количества принятых законов РК о внесении изменений, свидетельствующее о том, что:

1) скорость принятия базовых законов РК в 2014 г. (123 закона за неполные 8 месяцев активной законотворческой работы) была обусловлена насущной необходимостью быстрого преодоления переходного периода и всесторонней интеграции в правовое поле Российской Федерации;

2) совершенствование региональной законодательной базы осуществлялось с учетом отношений «центр — регион» и повышенной динамики изменений в федеральном законодательстве;

3) принимаемые региональные законы максимально учитывали региональную российскую практику.

Таким образом, итоги проведенной в 2014—2018 гг. законотворческой работы РК свидетельствуют о завершении этапа правовой интеграции Республики Крым. Ведущую роль в этом процессе безусловно занимает Конституция РК 2014 г., которая в явном преимуществе перед ее предшественницами 1992, 1995 и 1998 гг. на момент принятия обладала ярко выраженными трансформационными качествами, направлена на кардинальное изменение сложившейся системы правового регулирования и в целом устремлена на модернизацию общества и экономики Крыма.

⁴ По состоянию на 1 сентября 2018 г.

Библиографический список

Демидов Г. Комментарий к Конституции Автономной Республики Крым, принятой на второй сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым 21 октября 1998 г. Киев, 2010.

Нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополя): учеб. пособие для магистров / под ред. С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. Симферополь, 2018.

References

Demidov G. Kommentariy k Konstitutsii Avtonomnoy Respubliki Krym, prinyatoy na vtoroy sessii Verkhovnoy Rady Avtonomnoy Respubliki Krym 21 oktyabrya 1998 goda. Kiev, 2010.

Normotvorcheskiy protsess v subektakh Rossiyskoy Federatsii (na primere Respubliki Krym i goroda federalnogo znacheniya Sevastopolya). Eds. S. A. Trofimov, I. V. Bondarchuk. Simferopol, 2018.