

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина

**Россия – Крым – Севастополь:
конституционно-правовое исследование**

Москва – 2016

УДК 342.1
ББК 67.4
К 12

Рецензенты:

Мазаев В.Д., доктор юридических наук, профессор
Аникин С.Б., доктор юридических наук, профессор

Издание осуществлено при поддержке Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления и Российского правотворческого общества

Кабышев В.Т., Заметина Т.В.

К 12 Россия – Крым – Севастополь: конституционно-правовое исследование. – М.: Издательский дом «Городец», 2016.– 226 с.

ISBN 978–5–906815–45–3

В настоящей монографии дан развернутый анализ конституционного развития новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города Севастополя – после их вхождения в 2014 году в состав России, исследованы этапы становления конституционного строя, механизм публичной власти в новых субъектах Российской Федерации, конституционные основы национальной и культурной политики, раскрыты тенденции их интеграции в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему Российской Федерации.

Книга предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей, государственных служащих, депутатов и всех тех, кто заинтересован в конституционных вопросах Республики Крым и Севастополя.

ISBN 978–5–906815–45–3 © Кабышев В.Т., Заметина Т.В., 2016
© Издательский дом «Городец», 2016

The Ministry of Education and Science of Russian Federation
Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
«Saratov State Academy of Law»

V.T. Kabyshev, T.V. Zametina

**Russia – Crimea – Sevastopol:
constitutional and legal research**

Moscow – 2016

UDK 342.1
BBK 67.4
K 12

Reviewers:

Mazaev V.D., Doctor of Law, Professor
Anikin S.B., Doctor of Law. Professor

Kabyshev V.T., Zametina T.V.

K 12 Russia – Crimea – Sevastopol: constitutional and legal research.
– M.: Publishing house «Gorodets», 2016 – 226 p.

ISBN 978–5–906815–45–3

This monograph gives the detailed analysis of the constitutional development of new subjects of the Russian Federation – Republic of Crimea and Sevastopol – after their entry in 2014 into Russia, studies the stages of formation of the constitutional system, the mechanism of public power in the new Russian Federation subjects, the constitutional foundations of the national and cultural policy, discloses the trends of integration in economic, financial, credit and legal system of the Russian Federation.

The book is for students, graduate students, teachers, civil servants, deputies and all those who ninterested in constitutional issues Republic of Crimea and Sevastopol.

ISBN 978–5–906815–45–3 © Kabyshev V.T., Zametina T.V., 2016
© Publishing house «Gorodets», 2016

Оглавление

Предисловие	7
Глава 1. Краткий очерк истории Крыма.....	12
Глава 2. Воссоединение Республики Крым и города Севастополя с Россией – восстановление исторической справедливости.....	30
Глава 3. Становление конституционного строя в Республике Крым и городе Севастополе.....	62
Глава 4. Конституционно-правовой механизм публичной власти в Крыму: проблемы и тенденции развития.....	75
Глава 5. Социально-экономическое развитие новых субъектов Российской Федерации.....	115
Глава 6. Конституционно-правовое регулирование национальной политики в Республике Крым и городе Севастополе.....	153
Глава 7. Конституционные основы культурной, образовательной и языковой политики в Республике Крым и городе Севастополе.....	191
Заключение	222

Table of contents

Foreword	7
Chapter 1. A Short History of the Crimea.....	12
Chapter 2. The reunification of the Republic of Crimea and Sevastopol to Russia – the restoration of historical justice.....	30
Chapter 3. Formation of the constitutional order in the Republic of Crimea and Sevastopol.....	62
Chapter 4. Constitutional and legal framework of the public power in the Crimea: problems and trends.....	75
Chapter 5. Socio–economic development of the new subjects of the Russian Federation.....	115
Chapter 6. Constitutional and legal regulation of national policy in the Republic of Crimea and Sevastopol.....	153
Chapter 7. The constitutional foundations of the cultural, educational and language policy in the Republic of Crimea and Sevastopol.....	191
Conclusion	222

**Посвящается 85–летию Саратовской
государственной юридической
академии**

*Прекрасны вы, брега Тавриды,
Когда вас видишь с корабля
При свете утренней Киприды,
Как вас впервой увидел я.*

А.С. Пушкин

Путешествие Онегина

Предисловие

Прошло более двух лет, как **Крым возвратился в состав России**. Двухлетний юбилей крымской весны вновь напомнил нам, как важно помнить об истоках нашей духовности и государственности. За это время сделано очень много в плане интеграции Крыма и Севастополя в базовые, основополагающие сферы их существования в составе Российской Федерации.

Путь Крыма на Родину конституционно закреплен, приобрел свою законную и легитимную форму. Два новых субъекта Российской Федерации – Республика Крым и город федерального значения Севастополь, переживая переходный период, постепенно, хотя и с определенными трудностями (объективными и субъективными), интегрируются в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему, систему органов государственной власти Российской Федерации.

Необходимо отметить, что Крымская тематика постоянно находится в центре внимания историков, политологов, юристов как в России, так и в зарубежных исследователей. Авторы настоящего издания в ряде своих публикаций анализировали различные аспекты принятия Крыма и города Севастополя в состав Российской Федерации прежде всего с позиции конституцион-

ного права, касаясь ряда историко–политических и международно–правовых принципов¹.

Следует также отметить, что по инициативе кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» в мае 2015 года был проведен заочный круглый стол на тему: «Возвращение Крыма в Россию: конституционно-правовой дискурс». В нем приняли участие ученые г. Саратова, Москвы, Ростова–на–Дону, Республики Казахстан, а также практические работники (органов Южной транспортной прокуратуры в Крымском федеральном округе, Конституционного суда РФ). Общий тон статей (13 авторов): воссоединение Республики Крым с Российской Федерацией – эпохальное историческое событие. Оно явилось катализатором дальнейшего государственного строительства России, задало новый вектор ее международной политике. Признание факта вхождения Крыма в состав Российской Федерации – это выражение наличия у России собственных национальных интересов, права их защищать и отстаивать всеми средствами, предусмотренными международным правом. Легитимация последствий воссоединения Крыма и России ставит перед Российской Федерацией и еще одну чрезвычайно важную задачу – защиту самого общего международного права от девальвации, обесценивания его принципов, искажения норм, подмены принципа верховенства права политической целесообразностью.

1 См.: Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. №2 (97). С. 58–74; Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Россия – Крым – Севастополь: размышления конституционалистов (часть I) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. №1 (102). С. 129–143; Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Россия – Крым – Севастополь: размышления конституционалистов (часть II) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. №3(104). С. 159–170; Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Конституционализация правовой системы Крыма (Республики Крым и города Севастополь) // Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. Саратов, 2016. Вып.15. С. 7–20; Кабышев В.Т. Становление конституционного строя в Республике Крым и городе Севастополе // Конституционное и муниципальное право. 2015. №10. С. 32–37.

На круглом столе анализировались вопросы конституционно-правового регулирования национальной политики, проблемы реорганизации местного самоуправления в Крыму, раскрывались вопросы правового регулирования и защиты конституционного права частной собственности в Республике Крым и городе Севастополе и ряд других проблем интеграции новых субъектов Российской Федерации в правовую систему Российской Федерации².

Воссоединение Крыма и Севастополя с Российской Федерацией – выдающееся событие XXI века в истории постсоветской России, имеющее огромное жизненно важное значение как для народов Российской Федерации, народа Крыма и Севастополя, так и для мировой цивилизации.

С возвращением Крыма и Севастополя в Россию наступил **новый этап** в истории постсоветской России. Для него характерны **принципиально иные отношения** во всех основах конституционного строя, во внутренней и внешней политике Российской Федерации, ее политической системе, идеологии и правосознании как властвующей элиты, так и подавляющей части российского общества.

В предыдущих публикациях нами был сделан однозначный вывод: самоопределение крымчан на референдуме 16 марта 2014 года и вхождение Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации **конституционно и пересмотру не подлежит**.

Почему мы об этом напоминаем?

Во-первых, в различных изданиях российских СМИ ряд ученых и политиков продолжают утверждать: вхождение в 2014 году Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации произошло с нарушением принципов и норм международного права.

Во-вторых, Запад в целом, не признавая итоги референдума в Крыму, также считает – произошла аннексия Крыма Россией.

Но ряд государств стоят на иной позиции, считая, что возвращение Крыма в Россию исторически справедливо.

² См.: Кабышев В.Т. Возвращение Крыма в Россию: конституционно-правовой дискурс / Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. №5 (106). С. 11–16.

В развитых государствах Европы (Германии, Франции, Италии) среди бизнесменов, политиков, парламентариев однозначно высказывается мнение: Крым – историческая часть России и бессмысленно спорить с историей. Возвращение Крыма в состав России закономерный процесс³.

Примечательно следующее: в мае 2016 года областной совет области Венеция (Италия) принял резолюцию о признании Крыма в качестве составной части России, а также об отмене антироссийских санкций⁴.

В данной книге авторы, обобщая свои прежние исследования крымской проблемы, стремились дать более развернутый и углубленный анализ прежде всего конституционного развития новых субъектов Российской Федерации, проследить этапы становления их конституционного строя, раскрыть тенденции **конституционализации** различных сфер социально-экономических, политических и правовых отношений, складывающихся на этом полуострове нашей Родины.

В исследовании предлагаем краткий очерк истории Российского Крыма. Безусловно, не претендуем на его детальный анализ, так как учитываем, что после воссоединения Крыма с постсоветской Россией опубликовано немало работ, в которых более подробно исследуется богатая, героическая история Российского Крыма⁵.

Включение в наше исследование краткого исторического экскурса имеет, по нашему глубокому убеждению, огромное значение прежде всего для нынешнего поколения как крымчан, так и молодых граждан Российской Федерации, проживающих в других субъектах России.

Следует заметить, что сегодня в России свыше 30 миллионов

3 См.: Прокофьев В. Французские политики летят в Крым // *Российская газета*. 2015. 23 июля.

4 См.: Миракян Нина. Венеция подает Крыму водяной знак. Венето рассмотрел резолюцию о признании статуса Крыма и отмену санкций против Российской Федерации // *Российская газета*. 2016. 19 мая.

5 См.: *История Крыма*. М., 2015; Стариков Н., Беляев Д. *Россия. Крым. История*. СПб., 2015; Черняховский С., Черняховская Ю. *Вершина Крыма. Крым в Русской истории и крымская самоидентификация России. От античности до наших дней*. М., 2015.

граждан в возрасте от 15 до 29 лет. **От них, от их взглядов, мировоззрения** в значительной степени зависит судьба нашей страны, будущее Российской Федерации.

Не следует забывать, что все 23 года с 1991 до 17 марта 2014 года – момента провозглашения независимости Крыма – для жителей Крыма и города Севастополя были мучительным периодом **борьбы за возвращение Крыма в состав России**. Украинизация русских и русскоязычных жителей Крыма, искажение истории Украины, пропаганда в школах и СМИ ложной информации о том, что русские и Россия – главный генетический враг Украины и украинцев, усиленные церковным расколом, углубляли раскол социальный, материальное расслоение общества, стали катализатором настроений неприятия киевского режима, а попытка Верховной Рады Украины запретить русский язык вообще переполнила чашу терпения крымчан.

Восстановление исторической справедливости, напоминание, повторяем, особенно молодым крымчанам и молодому поколению всей России об истинности и **правдивой**, неискаженной **истории Крыма** позволит им осознать, понять всю **правду нашей трагической и героической истории** и принять верное решение в оценке произошедших событий.

Упразднение в июле 2016 года Крымского федерального округа, кадровые изменения в системе органов исполнительной власти республики Крым и города Севастополя, выделение более 100 млрд рублей на строительство автодороги «Таврида», свидетельствует как о неослабевающем внимании федерального центра к гражданам России, проживающим на полуострове Крым, так и о новом этапе его развития.

Глава 1. Краткий очерк истории Крыма

Без прошлого нет будущего – гласит известная поговорка. Чтобы понять и осознать конституционно-правовой характер как крымских событий марта 2014 года, так и последующих конституционно-правовых преобразований, особенностей становления конституционного строя в Республике Крым и городе Севастополе, необходим краткий экскурс истории Крыма вообще и российского в частности. Ибо вся гамма исторических, правовых, социально–психологических факторов, получившая свое концентрированное выражение в волеизъявлении крымчан на референдуме 16 марта 2014 года, явилась выражением исторической памяти Крыма. Памяти героической, олицетворяющей символы русской воинской славы, мужества и невиданной доблести.

Российская история полуострова Крым, присоединение его территории под юрисдикцию России ведет свое начало с 8 апреля 1783 года. Но сначала несколько строк, прежде всего нашим молодым читателям, хотя не лишне почитать и старшему поколению, об истории Крымского полуострова, легендарной Таврии.

Крымский полуостров – это уникальный уголок земли, обладающий богатой историей, здесь происходило сосредоточение мировых культур и религий. Он был ареной борьбы стремительно сменяющихся друг друга различных народов: киммерийцев, скифов, тавров, греков, сарматов, римлян, готов, гуннов, тюрков, русов, печенегов, татаро–манголов. Историки отмечают, что древнейшая история Крыма начинается с появлением здесь первых людей приблизительно 150 тысяч лет тому назад. Так, первые сведения о киммерийцах мы находим в «Одиссее» Гомера. Другие исследователи полагают, что киммерийцы не отдельный народ, а часть передового отряда скифов.

Еще одним историческим народом, оставившим след в истории Крыма, были потомки киммерийцев – тавры, древнее племя, жившее в первом тысячелетии до н.э. в Горном Крыму. Именно от тюркского слова тавро, обозначающего клеймо, и пошло название народа тавры – т.е. быки. По имени тавров горная и

прибрежная части полуострова в древности назывались Таврикой (позднее – Тавридой и Таврией, получившей впоследствии название Крым. В эпоху средневековья в Крыму побывал один из создателей славянской азбуки христианский просветитель Кирилл (Константин)⁶.

История Крыма знаменательна еще одним событием. В юго-западной части Крымского полуострова находилось эллинское государство – Херсонес, центр его располагался на территории нынешнего Севастополя. Основатели этой греческой колонии были выходцы из дорийского города, расположенного на южном берегу Черного моря – Гераклеи Понтийской. Исторически датой основания Херсонеса считают 422/421 год до н.э. Херсонес на протяжении всей своей истории был демократической республикой. Высшую законодательную власть осуществляло народное собрание. Право участвовать в нем принадлежало полноправным гражданам. Существовала и категория зависимого населения, куда входили женщины, несовершеннолетние и граждане других полисов. В перерывах между заседаниями народного собрания власть принадлежала избираемому Совету.

Херсонесскому государству на рубеже III и II веков до н.э. пришлось вести борьбу со скифами, проживающими на северо-западе Крыма. В конце V века Херсонес как город утрачивает свою автономию и становится частью Византийской империи.

Ныне, после возвращения Крыма в состав Российской Федерации, актуализируется и такое историческое событие, как Крещение Руси Святым равноапостольным князем Владимиром.

В 988 году древнерусский князь Владимир Святославович пошел на судах к греческому Херсонесу, который сохранял ещё в X веке бытие и славу свою, несмотря на великие опустошения, сделанные, как отмечает Н.М. Карамзин, дикими народами в окрестностях Черного моря, со времен Геродотовых скифов до Козаров и печенегов.

Владимир, остановясь в Херсонском заливе, высадил на берег войско и со всех сторон окружил город. Воспользовавшись сведениями, полученными «приятелями» князя Владимира,

6 См.: *История Крыма. М., 2015.*

из Херсонеса и перекопав его коммуникации, заставил город сдаться. И летом 988 года в Херсонесе состоялось крещение Владимира и его дружины, а также венчание князя с византийской принцессой Анной. После бракосочетания Владимир покинул Херсонес вместе с новой женой, вернув город византийцам в качестве «вена» (выкупа) за невесту. Присоединять византийскую Таврику к Руси Владимиру тогда не было смысла: она была отделена от остальной территории Руси кочевьями вероломных печенегов, славянского населения в Крыму не было. Заключенный по итогам войны русско–византийский союз был значительно выгоднее и ценнее. Из Крыма на Русь начинают переезжать священники, строители, ремесленники. Вывозятся священные реликвии, получившие название «корсунских».

Князь Владимир, отказавшись от своего завоевания, соорудил в Херсоне церковь на том возвышении, куда горожане сносили из–под стен землю. Возвратившись в Киев, князь Владимир произвел крещение киевлян (вельмож и рабов, бедных и богатых) на берегах Днепра. Когда совершился обряд торжественный, когда священный собор нарек всех граждан киевских христианами, тогда Владимир в радости и восторге сердца, устремив взор на небо, громко произнес молитву: «Творец земли и неба! Благослови сих новых чад твоих, дай им познать тебя, Бога истинного, утверди в них веру праведную. Будь мне помощью в искушениях зла, да восхвалю достойно святое имя твое!» **В сей великий день, говорит летописец, земля и небо ликовали**⁷.

Крым, как новый субъект Российской Федерации, по мысли главы Республики Крым, должен стать образцом развития для всей страны. Этому может способствовать история Крыма. Крым – колыбель славяно–православной цивилизации. Именно с Крымом связано ключевое событие в истории Русского мира – Крещение Руси Святым равноапостольным князем Владимиром.⁸ В июле 2015 года весь православный мир отмечал

7 См.: Карамзин Н.М. *История государства Российского*. М., 2007. С. 77–78; *История Крыма*. М., 2015. С. 58–65.

8 См.: Аксенов С. *Вас встречает Крым. Развитие Крыма консолидирует гражданское общество России*// *Российская газета*. 2014. 26 августа.

тысячелетие представления святого равноапостольного князя Владимира. Крещение Руси в древнем Херсонесе – Корсуне, отметил Президент России В.В. Путин, стало ключевым поворотом всей российской истории, государственности и нашей культуры. Крещение Руси навсегда вошло с именем и делами Святого равноапостольного князя Владимира. Тысячелетие его представления вновь позволило осознать масштаб его личности как выдающегося создателя Руси, всю значимость его решения для будущих поколений, осознать неразрывность нашей многовековой истории, нерушимую связь с заветами предков – напомнил В.В. Путин. «Князю Владимиру, – отметил В.В. Путин, – было суждено стать государем великим. Его выбор был прозорливым и предельно ответственным и послужил истоком становления России как уникальной страны – цивилизации ... Прекратив междоусобные войны, сокрушив внешних противников, князь Владимир положил начало формированию единой русской нации, фактически продолжил дорогу к строительству сильного, централизованного Российского государства ... Русь окрепла, возросла могуществом и авторитетом в глазах близких и дальних соседей, на равных вела разговор с народами и Запада и Востока ... Великий князь Владимир стал настоящим устройтелем родной земли, ее культурного и хозяйственного развития ... Таким он остался после принятия святого крещения в древнем Херсонесе – Корсуне ... Эти духовные истоки сегодня питают братские славянские народы России, Украины и Белоруссии... Мы храним верность выбору князя Владимира. Дорожим миром и согласием в нашей многонациональной стране, вместе стремимся к ее благу и процветанию всех народов, ко всем традиционным религиям России... Нас ничего не разъединяет, а **объединяет очень многое**: единство нравственных ценностей и общее любимое нами Отечество»⁹.

Отмечая данное историческое событие, мы мысленно возвращаемся в прошлое нашей Родины, ощущая генетическую связь с памятью великих предков и вновь констатируя, что чрезвычайно важную роль приобретают слова из преамбулы Конституции Российской Федерации 1993 года: принимая Конституцию, мы

многонациональный народ России, сохраняем исторически сложившееся государственное единство... чтим память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость. Эти слова, как верно отмечает Г.А. Гаджиев, обладают юридическим смыслом, они обозначают генетические связи права и власти с историческим прошлым нашей страны, постоянно присутствуют в правовом сознании¹⁰.

Средневековье в Крыму характерно появлением татаро–монголов. Крымский полуостров стал одним из улусов Золотой Орды. Распад Золотой Орды привел к созданию Крымского Ханства, впоследствии попавшего в вассальную зависимость от Османской империи. Крымчаки постоянно совершали набеги на Русь, устраивая кровавую резню и уводя в плен тысячи русских юношей и девушек. Их последующая судьба была трагической – мужчины изматывали силы службой на галерах, а молодых девушек и юношей ждало насилие.

Постоянные набеги на причерноморские и приазовские степи России становились нетерпимыми. Завоевание Крыма Российской империей стало возможным только в результате успехов русских войск в военных кампаниях на суше и на море против Османской империи в 1768–1774 годах. Россией в ноябре 1772 года был заключен договор с крымским ханом Сахиб–Гиреем о переходе Крыма под протекторат России и его полной независимости от турецких султанов. Однако часть крымских вельмож по–прежнему тяготела к Стамбулу, надеясь на возврат старых порядков. Потребовались сложные дипломатические переговоры, начавшиеся в 1772 году. Они привели к заключению 10 июля 1774 года Кючук–Кайнарджийского мира, по которому Крым переходил под протекторат России. По этому договору на территории Крымского ханства Россия получила три крепости – Керчь, Еникале и Кинбурн.

Необходимо отметить, что потребовалось почти 10 лет, чтобы в результате организационных, политических, экономических и дипломатических мер под руководством Г.А. Потемкина, А.В. Суворова и М.И. Кутузова удалось решить крымский

¹⁰ См.: Гаджиев Г.А. *Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности): монография.* М., 2013. С.163.

вопрос. Так, примечательно следующее. В результате упорной борьбы татарских «партий» преемником Сахиб–Гирея стал Давлет–Гирей, занявший антирусскую позицию. В июле 1774 года он высадился с турецким десантом в Алуште, но 3–тысячный русский отряд не позволил туркам пройти вглубь полуострова, разбив их у деревни Шума. Именно в этом бою потерял глаз молодой подполковник Михаил Илларионович Голенищев–Кутузов – командир гренадерского батальона Московского легиона. Г.И. Потемкин в 1779 году организовал переселение из Крыма почти всех христиан: армян и греков, которые составляли основную массу ремесленников и торговцев. Это сильно подорвало экономику крымского ханства. В Крым была послана дивизия генерал–поручика А.В. Суворова. И вновь уже полковник М.И. Кутузов, проявляя свои политические и дипломатические качества, принял активное участие как по переселению христиан из Крыма на земли Новороссии, так и в организации дворцового переворота в Бахчисарае. В результате этого на смену турецкому ставленнику Давлет–Гирею был посажен угодный Екатерине II Шагин–Гирей. Однако в 1782 году толпы религиозных фанатиков свергли Шагин Гирея. М.И. Кутузов быстро и бескровно восстановил его на троне. Но против него начали мятеж его братья, и он бежал на русском корабле в Керчь, а в феврале 1783 года в результате длительных переговоров хана с Потемкиным Г.И. отказался от престола¹¹.

И 8 апреля 1783 года императрица Екатерина II подписала Высочайший манифест о принятии Крымского полуострова, острова Тамань и всей Кубанской стороны под державу Российскую. С этого времени Крым – древняя Таврида – стал частью Российской империи.

Позволим привести полностью содержание этого документа, чтобы читатель лишний раз убедился, сколько усилий пришлось предпринять России, сколько принести жертв, чтобы Крым стал российским и южные границы государства Российского были защищены.

¹¹ См.: Баязин В.Н. *Неофициальная история России. М., 2013. С.241–242; История Крыма. М., 2015. С.161–165.*

Высочайший Манифест
Великой Императрицы Екатерины II
о принятии Крымского полуострова,
острова Тамана и всея Кубанской стороны
под державу Российскую, 1783 год, 8 апреля

Божією проспешествующею Милостію

Мы, ЕКАТЕРИНА ВТОРАЯ

*Императрица и Самодержавица Всероссийская,
Московская, Киевская, Владимирская, Новгородская, Царица
Казанская, Царица Астраханская, Царица Сибирская, Царица
Херсониса Таврического, Государыня Псковская и Великая Кня-
гиня Смоленская, Княгиня Эстляндская, Лифляндская, Корель-
ская, Тверская, Югорская, Пермская, Вятская, Болгарская И
Иных;*

*Государыня и Великая Княгиня Нова-Города Низовския Зем-
ли, Черниговская, Рязанская, Полоцкая, Ростовская, Ярослав-
ская, Белоозерская, Удорская, Обдорская, Кондийская, Витеп-
ская, Мстиславская и Всея Северныя Страны Повелительница,
и Иверские Земли, Карталинских и Грузинских Царей и Кабар-
динския Земли, Черкасских и Горских Князей и иных Наследная
Государыня и Обладательница:*

В прошедшую с Портой Оттоманской войну, когда силы и победы оружия НАШЕГО давали Нам полное право оставить в пользу НАШУ Крым, в руках НАШИХ бывший, МЫ сим и другими пространными завоеваниями жертвовали тогда возобновлению доброго согласия и дружбы с Портой Оттоманской, преобразив на тот конец народы татарские в область вольную и независимую, чтоб удалить навсегда случаи и способы к распрям и остуде, происходившим часто между Россией и Портой в прежнем татар состоянии.

Не достигли МЫ однако ж в пределах той части Империи НАШЕЙ нашей тишины и безопасности, кои долженствовали быть плодами сего постановления. Татары, преклоняясь на чужие внушения, тотчас стали действовать вопреки собственному благу, от НАС дарованному.

Избранный ими в таковой перемене бытия их самовластный Хан был вытеснен из места отчизны пришельцев, который готовился возвратить их под иго прежнего господства. Часть из них слепо к нему прилепилась, другая не была в силах противоборствовать.

В таковых обстоятельствах принуждены МЫ были, для сохранения целости здания НАМИ воздвигнутого, одного из лучших от войны приобретения, принять благонамеренных татар в НАШЕ покровительство, доставить им свободу, избрать себе на место Сагиб–Гирея другого законного Хана, и установить его правление; для сего нужно было привести военные силы НАШИ в движение, отрядить из них в самое суровое время энный корпус в Крым, содержать его там долго, и наконец действовать противу мятежников силою оружия; от чего едва не возгорелась с Портой Оттоманской новая война, как то у всех в свежей памяти.

Благодарение Всевышнему! Миновала тогда сия гроза признанием со стороны Порты законного и самовластного Хана в лице Шагин–Гирея. Произведение сего перелома обошлось Империи НАШЕЙ недешево; но МЫ по крайней мере чаяли, что оное наградится будущее от соседства безопасностью. Время да и короткое воспрекословила однако ж на деле сему предположению.

Поднявшийся в прошлом году новый мятеж, коего истинные начала от НАС не скрыты, принудил НАС опять к полному вооружению и к новому отряду войск НАШИХ в Крым и на Кубанскую сторону, кои там доньше остаются: ибо без них не могли бы существовать мир, тишина и устройство посреди татар, когда деятельное многих лет испытание всячески уже доказывает, что как прежде их подчинение Порте было поводом к остуде и распрям между обеими державами, так и преобразование их в

вольную область, при неспособности их ко вкушению плодов таковой свободы, служит ко всегдашним для НАС беспокойствам, убыткам и утруждению войск НАШИХ.

Свету известно, что имел со стороны НАШЕЙ столь справедливые причины не один раз вводить войска НАШИ в Татарскую область, доколе интересы государства НАШЕГО могли согласовать с надеждою лучшее, не присвоили МЫ там себе начальства, ниже отметили, или наказали татар, действовавших неприятельски против воинства НАШЕГО, поборствовавшего по благонамеренным в утушение вредных волнований.

Но ныне, когда с одной стороны приемлем в уважение употребленные до сего времени на татар и для татар знатные издержки, простиравшиеся по верному исчислению за двенадцать миллионов рублей, не включая тут потерю людей, которая выше всякой денежной оценки;

с другой же, когда известно НАМ учинилося, что Парта Оттоманская начинает исправлять верховную власть на землях татарских, и именно: на острове Тамане, где, чиновник ее, с войском прибывший, присланному к нему от Шагин-Гирея Хана с вопрошенном о причине его прибытия, публично голову отрубить велел и жителей тамошних объявил турецкими подданными; то поступок сей уничтожает прежние НАШИ взаимные обязательства о вольности и независимости татарских народов;

удостоверяет НАС вяще, что предложение НАШЕ при заключении мира, сделав татар независимыми, не довлеет к тому, чтоб чрез сие исторгнуть все поводы к распрям, за татар произойти могущие, и поставляет НАС во все те права, кои победами НАШИМИ в последнюю войну приобретены были и существовали в полной мере до заключения мира;

и для того, по долгу подлежащего НАМ попечения о благе и величии отечества, стараясь пользу и безопасность его утвердить, как равно полагая средством навсегда отдаляющим неприятные причины, возмущающие вечный мир между Империями Всероссийской и Оттоманской заключенный, который МЫ навсегда сократить искренно желаем, не меньше же и в замену и удовлетворение убытков НАШИХ **решилися МЫ взять под**

державу НАШУ полуостров Крымский, остров Тамань и всю Кубанскую сторону.

Возвращая жителям тех мест силою НАШЕГО Императорского Манифеста такую бытия их перемену, обещаем свято и непоколебимо за СЕБЯ и преемников престола НАШЕГО, содержать их наравне с природными НАШИМИ подданными, охранять и защищать их лица, имущество, храмы и природную веру, коей свободно отправление со всеми законными обрядами пребудет неприкосновенно, и дозволить напоследок каждому из них состоянию все те прелести и преимущества, каковыми такое в России пользуется;

напротив чего от благодарности новых НАШИХ подданных требуем и ожидаем МЫ, что они в счастливом своем презрении из мятежа и неустройства в мир, тишину и порядок законный потщатся верностию, усердием и благонравием уподобиться древним НАШИМ подданным и заслуживать наравне с ними монаршую НАШУ милость и щедроту.

Екатерина Вторая

Дан в престольномъ Нашем граде

Святого Петра, апреля

8 дня отъ Рождества Христова 1783, а

государствованія Нашего

въ двадцать первое лето.¹²

Манифест Екатерины II от 8 апреля 1783 года знаменовал собой новый этап в истории Крыма. Российской империи необходимо было в кратчайшие сроки ввести на полуострове российские порядки. Ставка была сделана на местную знать: беев, мурз. 28 июня 1783 года (в годовщину восшествия Екатерины II на престол) на вершине скалы Ак–Кая под Карасубазаром были собраны беи, мурзы, представители мусульманства для принятия присяги на верность императрице Екатерине II. Наместник

¹² Полное Собрание Законодательства Российской Империи. Т. XXI. №15708.

императрицы на Юге России Г.А. Потемкин огласил Манифест Екатерины II о принятии крымских жителей в российское подданство. В данном Манифесте провозглашалось, что жителям Крыма (в основном татарам) гарантировалось содержание их наравне с подданными Российской империи, охрана и защита, а также их имущества, храмов, веры, неприкосновенности отправления законных обрядов. Кроме того, крымские татары освобождались от воинской повинности.

Резюмируя данный этап, следует отметить, что вхождение Крыма в состав Российской империи кардинально сказалось на развитии полуострова. Именно начиная с 1783 года медленно, но шаг за шагом, увеличивалось русское присутствие в Крыму: на политическом, культурном, духовном уровнях.

Так, «Таврический вояж» – путешествие Екатерины II и ее двора на полуостров в 1787 году – стал исключительно ярким событием в истории российского Крыма. Поездка продолжалась более полугода. Цель этого путешествия не только осмотреть присоединенную Новороссию, но и показать, как крымчанам, так и Западной Европе могущество России.

История российского Крыма будет не полной, если не вспомнить, что в важнейших исторических событиях Российской империи участвовали и крымские татары. Так, в 1806 году, после взятия французами Берлина, мусульманское духовенство и крымские мурзы обратились с прошением к Александру I разрешить им выставить определенное количество конных полков для защиты рубежей Российской империи. Из крымских татар были сформированы Симферопольский, Перекопский, Евпаторийский и Феодосийский полки, вооруженные огнестрельным и национальным холодным оружием. В Отечественную войну 1812 года крымские полки воевали в составе корпуса донского атамана М.И. Платова. Они принимали участие в Бородинском сражении, в заграничных подходах 1813–1814 годов и дошли до Парижа. Как отмечают крымские краеведы, «плохо одетые и вооруженные, не знакомые с военной службой, не знавшие русского языка, среди чуждых условий жизни крымские татары честно исполняли свой долг»¹³.

13 *Цит. по книге: История Крыма. М., 2015. С.186–187.*

Начало XIX века характеризуется вхождением Крыма в русское культурное пространство. В 1820 году Крым посетил А.С. Пушкин. Его первое впечатление – вид Керчи с моря разочаровал. Ибо ранее он был пленен хребтом Кавказа. Но уже в Гурзуфе он провел «счастливые минуты жизни», наслаждаясь местными красотами и общением с приветливыми людьми. Пребывание А.С. Пушкина в Крыму оставило яркий след в его творчестве, оно представляет и исключительно важное значение в жизни самой Тавриды. Позволим привести ряд его стихотворений. Свое стихотворение «Погасло дневное светило» он написал по пути из Феодосии в Гурзуф и впоследствии включил в 1825 году в свой сборник.

**Погасло дневное светило;
На море синее вечерний пал туман.
Шумы, шуми, послушное ветрило,
Волнуйся подо мной, угрюмый океан.
Я вижу берег отдаленный,
Земли полуденной волшебные края;
С волнением и тоской туда стремлюся я,
Воспоминаям упоенный...**

Сам поэт вспоминал: «Проснувшись, увидел я картину пленительную: разноцветные горы сияли; плоские кровли хижин татарских издали казались ульями, прилепленными к горам, тополи, как зелье колонны, стройно возвышались между ними; справа огромный Аю–Даг... и кругом это синее, чистое небо, и светлое море, и блеск, и воздух полуденный...».

Особое место в творчестве А.С. Пушкина занимает поэма «Бахчисарайский фонтан». А.С. Пушкин 7 сентября 1820 года вместе с семьей генерала Раевского посетил Ханский дворец в Бахчисарае. Увидев странный памятник влюбленного хана Керима, А.С. Пушкин был невероятно потрясен развалинами гарема и ханского кладбища. Поэма была написана в течение

1821–1823 годов. По мотивам этой поэмы были поставлены пьесы. И ныне на сцене «Большого театра» продолжает идти балет «Бахчисарайский фонтан».

Пройдет 10 лет и в «Путешествии Онегина» мы прочитаем:

**Прекрасны вы, брега Тавриды,
Когда вас видишь с корабля
При свете утренней Киприды,
Как вас впервой увидел я;
Вы мне предстали в блеске брачном:
На небе синем и прозрачном
Сияли груди ваших гор,
Долин, деревьев, сел узор
Разостлан был передо мною.
А там, меж хижинок татар...**

В последующие годы поэт часто обращался к крымским воспоминаниям. Вот строки одного из лучших крымских стихотворений:

**Все живо там, все там очей отрада,
Сады татар, селенья, города;
Отражена волнами скал громада,
В морской дали теряются суда,
Янтарь висит на лозах винограда;
В лугах шумят бродящие стада...
Какой во мне проснулся жар!
Какой волшебною тоскою
Стеснялась пламенная грудь!**

Когда речь идет о Крыме, то, естественно, прежде всего мы вспоминаем Севастополь – город–легенду, город великой судьбы, город–крепость – Родину русского Черноморского флота.

Независимость южных рубежей России, защита Российского государства связаны навечно с героизмом и мужеством русских солдат, матросов как во время Крымской войны 1854–1856 годов, так и во время Великой Отечественной войны 1941–1945 годов.

О Крымской войне 1854–1856 гг. написано много. Выделяют четыре этапа: первый – блистательная победа русского флота над турецким в сражении при Синопе 30 ноября 1853 года под командой адмирала П.С. Нахимова. Второй – летняя кампания 1854 года, когда в войну вступили Англия и Франция. Последние высадили десант численностью 60 тысяч человек около Евпатории. После сражения на реке Альме с 30–тысячной русской армией А.С. Меншикова, несмотря на героизм русских солдат, они подошли к Севастополю – главной базе русского флота на Черном море.

На рейде Севастополя по приказу адмиралов В.А. Корнилова, П.С. Нахимова и В.И. Истомина были затоплены устаревшие парусные суда. В течение двух недель были сооружены земляные укрепления и бастионы вокруг Севастополя. Русские адмиралы понимали, что в тех условиях – при слабости флота России – морское сражение с кораблями Англии и Франции невысказимо.

На вооружении России находился парусный флот, а у Англии и Франции паровые суда, причем заведомо в численном превосходстве.

Третий период – с сентября 1854 по сентябрь 1855 года. Его главным событием стала героическая оборона Севастополя. 5–7 октября 1854 г. англо-французские войска перешли к осаде города, продолжавшейся почти год до 17 августа 1855 года.

В «Севастопольской страде» (как именуют историки оборону Севастополя) во всю мощь проявился талант, мужество адмиралов Корнилова, Истомина, Нахимова навечно вошедших в память истории Государства Российского. Вице–адмирал В.А.

Корнилов, будучи начальником штаба флота, в сентябре 1854 года стал начальником штаба гарнизона. Переживший личную трагедию – затопление части родного ему флота – не надеявшийся отбить малочисленным гарнизоном штурм плохо укрепленного города, он вынужден был затопить и оставшиеся суда. Он был тверд сражаться до конца. К 15 сентября относится его знаменитый устный приказ: «Будем драться до последнего. Отступать нам некуда: сзади нас–море. Всем начальникам я запрещаю бить отбой, барабанщики должны забыть этот отбой...»¹⁴.

Первый день бомбардировки Севастополя – 5 октября 1854 года был тяжелым испытанием для защитников города. Так, по свидетельству современников, выстрелы сотен крупнокалиберных орудий слились в сплошной гул и были слышны за 155, 250 и даже 310 км – в Феодосии, Керчи и Анапе¹⁵. В результате около 12.30 на Малаховом Кургане английским снарядом был смертельно ранен адмирал В.А. Корнилов. Под гул канонады умирающий в Морском госпитале В.А. Корнилов произнес слова: «Благослови, Господи, Россию и Государя, спаси Севастополь и флот»¹⁶.

Балаклавское сражение, сражение на Черной речке, Малахов курган и другие места Севастополя – пример мужества русских воинов в ожесточенных битвах за каждый метр родной земли. Люди теряли аппетит, непрерывное физическое и нервное напряжение, отсутствие полноценного сна сильно истощало организм. 28 июня 1855 года на батарее Лесли на Малаховом кургане был ранен и два дня спустя умер адмирал П.С. Нахимов. После его гибели все ощутили, что недостает той объединяющей силы и той крепости убеждения в необходимости держаться до крайности, что так было присуще русскому адмиралу П.С. Нахимову.

Адмирал П.С. Нахимов показывал пример мужества, ежедневно объезжая все укрепления, намеренно задерживался в самых опасных местах, оставался хладнокровным под любым огнем и не подавал вида, получая контузии. Влияние Нахимова,

14 *Цит. по книге: История Крыма. М., 2015. С.212.*

15 *См.: Дубровин Н.Ф. История Крымской войны и обороны Севастополя. Т. II. СПб., 1900. С. 58, 75–76.*

16 *Вице-адмирал Корнилов. М., 1947. С. 292.*

как отмечают исследователи записок об осаде Севастополя, на матросов было неограниченное. в него веровали они, и мощный рычаг для них было слово Нахимова¹⁷.

Севастопольскую кампанию, то есть героическую оборону г. Севастополя во время Крымской войны в 1854–1855 годов лучшие умы в обществе, писал в 1880 году Б.Н. Чичерин, осознавали и оценивали как высшее требование справедливости¹⁸. Крымская война исследована как в многочисленных исторических работах, так и в художественной литературе (С.Н. Сергеев–Ценский роман «Севастопольская страда» (1937–1938); в произведениях Л.Н. Толстого («Севастопольские рассказы» и других его рассказах). Как известно, граф Л.Н. Толстой воевал в Крымской войне, имея офицерский чин – подпоручик артиллерийской бригады. Мы не касаемся причин поражения России в Крымской войне 1854–1856 годов. Они детально исследованы историками. Здесь важно подчеркнуть следующее: 349–дневная оборона Севастополя была беспрецедентным явлением в военной истории России, а в массовом сознании она осталась как **главный символ стойкости и мужества русской армии**. Ведь не случайно греческое название Севастополя – **«священный город» или «город славы»**.

Но название города русской славы, справедливо отмечают Н. Стариков и Д. Беляев, просто так не дается. Севастополь получил его не за красивое имя, которое подарила ему Екатерина Великая, и не за прекрасный вид на морские волны. Это звание полито кровью русских солдат и моряков – и не на одной войне. В каждой из них крымчане, солдаты, моряки России, демонстрировали чудеса героизма, стойкости и мужества¹⁹.

Овеянный неувядаемой славой и мужеством вошел в историю нашей страны город Севастополь, когда 250 дней он оборонялся от фашистских захватчиков во время Великой Отечественной войны 1941–1945 годов.

17 *Цит. по книге: История Крыма. М., 2015. С. 227.*

18 *См.: Чичерин Б.Н. Собственность и государство/ подготовка текста, вступ. ст. и коммент. И.И. Евлампиева. СПб., 2005. С. 68.*

19 *См.: Стариков Н., Беляев Д. Россия. Крым. История. СПб., 2015. С. 103–126.*

Мы вынуждены вновь напомнить об этих героических событиях советского этапа России. Во-первых, потому что и на Западе, и в бывших республиках СССР упорно пытаются не только исказить, но и подвергнуть немыслимой ревизии итоги Второй мировой войны. Во-вторых, что особенно актуально: рассказать об этом новому поколению, которому, как отмечалось на третьем Всероссийском съезде учителей истории и обществознания, многое из жизни Советского Союза непонятно: ощущение – родиться в Советском Союзе и гордиться своей историей, которое у старшего поколения живо в памяти, им (современной молодежи) абсолютно неведомо. Например, как отмечали учителя из Крыма, на Украине на историю полуострова не выделялось ни одного часа времени. Школьники ничего не знали ни о Крымской войне, ни о защите Севастополя. Их приводили на экскурсию в музей «Панорама «Оборона Севастополя 1854–1856 годов», а дети не понимали, о какой обороне идет речь, то ли от фашистов, то ли от кого-то еще²⁰.

История Крыма слишком тесно связана с историей России. Навсегда останутся в нашей памяти бастионы – Сапун-гора, Малахов курган – символы героической обороны Севастополя – главной базы Черноморского флота, героическая оборона которых продолжались 250 дней и ночей. За время пребывания в Крыму фашисты расстреляли 72 тысячи крымчан, замучили в тюрьмах и лагерях более 18 тысяч. Помимо этого были уничтожены 45 тысяч советских военнослужащих, оказавшихся в плену²¹.

Необходимо отметить, и молодое поколение должно помнить об этом, что во время оккупации Крыма немцами на полуострове действовала разветвленная система партизанских отрядов. Героическая борьба партизан в Крыму – явление массовое. За 26 месяцев борьбы с оккупантами в Крыму действовало 80 партизанских отрядов общей численностью свыше 12,5 тыс. человек, а также 220 подпольных групп и организаций. За это

20 См.: Новоселова Е. Кабинет истории: взгляд из будущего// Российская газета. 2016. 5 апреля.

21 См.: Василий В. Освобождение Севастополя – города русской славы //URL:<http://www.pravoslavie.ru/arhiv/70543/htm> (дата обращения: 05.05.2016).

время было уничтожено более 29 тыс. немецких солдат и полицейских, проведено более 250 боев и 1600 операций²².

1943 год стал переломным в Великой Отечественной войне. Ликвидация 6-й армии вермахта под Сталинградом, потом битва на Курской дуге, форсирование Днепра приближали освобождение Крыма. Крымская наступательная операция началась утром 8 апреля 1944 года. После ожесточенных боев на протяжении трех недель советские войска овладели Сапун-горой, на которой немцы выстроили многоярусную линию укреплений со сплошными траншеями, 36 дотами и 27 дзотами. Оборона немцев была прорвана и 10 мая 1944 года Москва салютовала 4-му Украинскому фронту, освободившему Севастополь от фашистов.

Необходимо отметить, что Совет Министров СССР придавал исключительное значение восстановлению города Севастополя. Когда после войны процесс восстановления города Севастополя затянулся, то было принято Постановление Совета Министров СССР от 25 октября 1948 года №403 «О мероприятиях по ускорению восстановления Севастополя»: «Совет Министров СССР отмечает, что восстановление города Севастополя как главной военно-морской базы Черноморского флота осуществляется крайне медленно ... что является совершенно недопустимым. Совет Министров СССР считает **неотложной государственной задачей всемерное ускорение восстановления Севастополя как первоклассной военно-морской крепости...**» (выделено нами. – В.К., Т.З.).

Были выделены дополнительные средства на 1949–1952 годы в размере 1523 млн рублей, а сам город–герой переведен в число городов республиканского подчинения. Так наша страна заботилась о городе воинской славы и мужества.

²² Цит. по книге: Стариков Н., Беляев Д. Россия. Крым. История. СПб., 2015. С. 121.

Глава 2. Воссоединение Республики Крым и города Севастополя с Россией – восстановление исторической справедливости

В марте 2014 года в истории постсоветской России и Республики Крым произошли события, имеющие жизненно важное огромное историческое значение как для народов Российской Федерации, народа Крыма, так и для мировой цивилизации. Принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации – есть факт восстановления исторической справедливости. Суть этой долгожданной справедливости очень емко, исключительно точно правосознание крымчан выразило тремя словами – **Возвращение Крыма в Россию**. Этими словами радости и ликования на митингах приветствовали крымчане подписание Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов 18 марта 2014 года.

Юридически возвращение Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации было закреплено Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года №6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²³.

Этому историческому событию предшествовали различные события, о них много сказано на различном уровне как внутри России, так и в мире. Чтобы показать конституционное развитие этих новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города Севастополя, легитимность и конституционность процесса **их возвращения в Россию** необходимо проследить, напомнить события, предшествующие этому историческому событию. Это крайне важно.

Итак, к 1917 году территория Таврической губернии Российской империи включала в себя две различные части – Крым и Северную Таврию с уездами: Днепропетровским, Бердянским,

23 См.: *СЗ РФ. 2014. №12, ст.1201.*

Симферопольским, Ялтинским, Феодосийским, Евпаторийским и Перекопским. Севастополь являлся базой Черноморского флота. В Крыму проживало 808903 жителя. Русские и украинцы составляли 399785 человек (49,4%), крымские татары и турки – 216968 человек (26,8%), евреи (вместе с крымчанами) – 68159 (8,4 %), немцы – 41374 человека (5,1%)²⁴.

В период Гражданской войны Крым стал ареной жестоких сражений подданных России, Германии, Украины. После революции 1917 года, 22 марта 1918 была провозглашена Таврическая ССР в составе РСФСР в границах Крыма без Северной Таврии.

Впоследствии постановлением ВЦИК и СНК РСФСР на территории Крымского полуострова из существующих тогда округов – Джанконского, Евпаторийского, Керченского, Севастопольского, Феодосийского и Ялтинского – была образована Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика в составе РСФСР²⁵.

В Конституции СССР 1936 года Крымская АССР уже указана в качестве автономной советской социалистической республики в составе РСФСР в связи с принятием Закона СССР от 15 января 1938 года «Об изменении и дополнении статей 22, 23, 26, 28, 29, 49,70, 77, 78 и 83 Конституции (Основного Закона) СССР».

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 года «О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР» было утверждено представление Президиума Верховного Совета РСФСР о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР.

Данный Указ Президиума Верховного Совета СССР был утвержден Законом СССР от 25 февраля 1947 года «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного закона) СССР», а статья 22 была изложена в новой редакции, в которой констатировалось: Крымская область входит в состав РСФСР.

²⁴ См.: Зарубин А.Г., Зарубин В.Г. *Без победителей. Из истории Гражданской войны в Крыму. Симферополь, 2008. С. 15.*

²⁵ См.: *Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства Крымской Социалистической Советской Республики. 1922. №1.*

Что касается города Севастополь, то его статус определялся Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 октября 1948 года №761/2, в соответствии с которым Севастополь как главная военно-морская база Черноморского флота был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим бюджетом и отнесен к категории городов **республиканского подчинения**.

В Постановлении Совета Министров СССР от 25 октября 1948 года №403 отмечалось, что восстановление города Севастополя как главной военно-морской базы Черноморского флота осуществляется крайне медленно. Совет Министров СССР постановил: всемерное ускорение восстановления Севастополя как первоклассной военно-морской базы есть неотложная государственная задача и поэтому закончить восстановление Севастополя и главной военно-морской базы Черноморского флота в течение ближайших 3–4 лет.

Данным Постановлением были выделены материальные ресурсы, определены организационно-контрольные мероприятия.

В истории советского этапа, к сожалению, были периоды, когда по решению органов компартии в ходе строительства социалистического государства происходили территориальные изменения внутри СССР: Одесса, Харьков были включены в состав Украинской союзной республики. Это было сделано без учета национального состава жителей. Сегодня это современный Юго-восток Украины. Мы не касаемся подробностей данного вопроса, это выходит за рамки нашего исследования. Кроме того, данная проблема ныне чрезвычайно актуализировалась. Несколько слов о передаче Крыма в 1954 году из состава РСФСР в состав Украинской союзной республики.

К сожалению, в 1954 году по инициативе тогдашнего руководителя КПСС Н.С. Хрущева Крым, а заодно и Севастополь были переданы из состава РСФСР в состав УССР. Передача Крыма и Севастополя из РСФСР в состав Украины была приурочена к 300-летию воссоединения Украины с Россией. Решение было принято на заседании Президиума ЦК КПСС 25 января 1954 года. В архивах КПСС отсутствуют материалы о том, как готовилось данное решение: кто докладчик, по чьей инициати-

ве и как голосовали по данному вопросу²⁶. Юридически данное решение было оформлено Законом СССР, утвердившим Указ Президиума Верховного Совета СССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР. Соответственно, были внесены изменения в статьи 22 и 23 Конституции СССР 1936 года. Возникает вопрос: каковы основания, положенные в аргументацию передачи. Они содержались в Послании Президиума Верховного Совета РСФСР от 05 февраля 1954 года: общность экономики, территориальная близость и тесные хозяйственные и культурные связи между Крымской областью и Украинской ССР. В условиях тоталитарного государства мнение народа не требовалось, все решалось на высшем уровне. Никакие органы государственной власти РСФСР не наделялись правом давать согласие на изменение территории РСФСР. В сущности прав С.Н. Бабурин, что в данном случае мы имеем **конституционный пробел**, так как в тот период существовал единственный способ изменения территории РСФСР – референдум. Пункт «г» статьи 33 Конституции РСФСР 1937 года предоставлял право Президиуму Верховного Совета РСФСР назначить всенародный опрос (референдум). Однако в 1954 году это не было сделано²⁷.

В 90–е годы практика принятия таких решений повторилась, несмотря на то, что подавляющее большинство граждан СССР на Общесоюзном референдуме 17 марта 1991 года высказалось за сохранение Союза ССР. Но история распорядилась иначе. В результате Беловежских соглашений (в истории это получило название – **сговора**) Крым и город Севастополь вошли в состав Украины. Необходимо отметить, что Крым **сопротивлялся вхождению в Украину**. Об этом свидетельствуют следующие конституционные акты Республики Крым. 4 сентября 1991 года была принята Декларация о государственном суверенитете Республики Крым, а 6 мая 1992 года Конституция Респуб-

26 См.: *Крымские бюрократические дела. Ключевое решение 1954 года остается под спудом тайны // Независимая газета. 2014. 19 марта. Интерпретация данного решения дается во многих источниках: см.: Стариков Н., Беляев Д., Россия. Крым. История. СПб., 2015. С. 78–102; Бабурин С. Крым навеки с Россией. Историко-правовое обоснование воссоединения республики Крым и города Севастополя с Российской Федерацией. М., 2014.*

27 См. подробнее: Бабурин С. Указ. соч. С.52–56.

ки Крым. Этими конституционными актами Республика Крым провозгласила себя суверенным демократическим правовым государством в составе Украины. В статье 9 Конституции Республики Крым констатировалось: «Республика Крым входит в государство Украина и определяет с ней свои отношения на основе Договора и соглашений». Предусматривалось введение гражданства Крыма, а также двойного гражданства (России и Крыма), создание собственных воинских формирований. Официальным языком делопроизводства признавался русский, государственными – крымско–татарский, русский и украинский.

Все эти нормы Конституции Республики Крым от 6 мая 1992 года были отменены Верховным Советом Крыма в соответствии с законодательством Украины. Однако в 1994 году Законом Республики Крым «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым» были восстановлены вновь.

Украина не признавала суверенитет Крыма, считая эти конституционные акты Крыма нарушением территориальной целостности и государственного суверенитета, попыткой к выходу Крыма из состава Украины. Верховный Совет Украины принял постановление «О приостановлении действия Закона Республики Крым от 29 мая 1994 года «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым», которым признал данный Закон Республики Крым противоречащим Декларации о государственном суверенитете Украины, действующей тогда Конституции Украины 1978 года и ряду законов Украины. 21 сентября 1994 г. в Конституцию Украины было внесено изменение: слова «Республика Крым» были заменены словами «Автономная Республика Крым»²⁸.

Постановлением Верховного Совета Украины от 17 марта 1995 г. «О порядке введения в действие Закона Украины «Об Автономной Республике Крым» были признаны утратившими силу Законы Украины «О статусе Автономной Республики Крым» и «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым», а также отменена Конституция Автономной Республики Крым от 6 мая

28 См.: *Ведомости Верховного Совета Украины. 1994. №40, ст.361.*

1992 года с ее изменениями и дополнениями. Одновременно отменялись все учредительные акты Верховного Совета Республики Крым, закрепляющие ее суверенитет и независимость. Данным постановлением Верховного Совета Украины город Севастополь отделялся от Крыма и получал статус административно-территориальной единицы общегосударственного подчинения. Статус города Севастополя определялся законами Украины.

Отмена Конституции Крыма, принятой Верховным Советом Республики Крым в 1992 году, как справедливо еще в 1998 году писала профессор Н.А. Михалева, нарушала право народов Крыма на самоопределение, лишила общедемократических прав и свобод национальные меньшинства, которыми на Украине являются проживающие в Крыму не только русские, но также крымские татары, армяне, греки и другие национальные меньшинства²⁹.

Кстати, отмена Конституции Крыма противоречила и ряду законов самой Украины. Так, например, Закон от 25 июня 1992 года «О национальных меньшинствах в Украине» в статье 6 закреплял гарантии национальных меньшинств на национально-культурную автономию. В статье 10 указывалось, что «государство гарантирует национальным меньшинствам право на сохранение жизненной среды в местах их исторического и нынешнего расселения».

Основным же местом расселения русского национального меньшинства на Украине является Крымский полуостров.

Таким образом, по убеждению профессора Н.А. Михалевой, компактно проживающее в Крыму русское население оказалось **расчлененным** (выделено нами. – В.К., Т.З.), что является недопустимым нарушением права национального меньшинства, поскольку лишает в таком случае возможности выражения его интересов в едином органе государственной власти, а также разрушает жизненную среду русского национального меньшинства на территории Крыма³⁰.

29 См.: Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: учеб. пособие. М., 1998. С.217.

30 См.: Михалева Н.А. Указ. соч.

Нынешнему молодому читателю, родившемуся в 90–е годы XX столетия и особенно крымчанам, полезно, на наш взгляд, привести положения Верховного Совета Российской Федерации от 21 мая 1992 года №2809–1 «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году». Верховный Совет Российской Федерации постановил: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 февраля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», как принятое с нарушением Конституции (Основного Закона) РСФСР и законодательной **процедуры, признать не имевшим юридической силы с момента принятия** (выделено нами. – В.К., Т.3.). 22 мая 1992 года Верховный Совет Российской Федерации выступил с заявлением Верховному Совету Украины, разъясняя свою позицию по Крыму, особо подчеркнув, что Верховный Совет РФ ни в коем случае не преследует задачи выдвигания Каких-либо территориальных претензий к Украине, братскому украинскому народу. Задача в другом – сказать о реальном крайне неблагоприятном состоянии дел в самом Содружестве, воздержаться от Каких-либо действий, направленных на подавление свободного волеизъявления населения Крыма, имеющего, в соответствии с международными нормами, полное право самостоятельно определить свою судьбу³¹. Верховный Совет Российской Федерации в 1993 году, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в 1996 году, учитывая волеизъявление жителей города Севастополя, 26 июня 1994 года обосновывали конституционность статуса города–героя Севастополя как неотъемлемую часть территории Российской Федерации.

К сожалению, непоследовательная политика Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина после распада СССР не способствовала позитивным шагам жителей Крыма и особенно жителей города Севастополя, стремящихся к самоопределению. Ни Верховному Совету Российской Федерации в 1992 году, ни

31 *Цит. по книге: Бабурин С. Крым навеки с Россией. Историко–правовое обоснование воссоединения Республики Крым и города Севастополь с Российской Федерацией. М., 2014. С.144–146.*

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в 1996 году не удалось преодолеть **непонятное** (с точки зрения интересов России и жителей города Севастополя) нежелание Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина юридически подтвердить российский федеральный статус города Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 года, а также настоять на том, что односторонние акты Украины об объявлении города-героя Севастополя под юрисдикцию Украины являются неправомерными³².

В 2015 году депутат Государственной Думы Федерального Собрания, Председатель партии «Справедливая Россия» руководитель фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе С.М. Миронов сделал запрос в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по вопросу правового анализа принятых в 1954 году решений о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР и изменений границ бывших союзных республик. Позволим привести ответ Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Полагаем, это необходимо нынешнему поколению, особенно молодым крымчанам, родившимся в XXI столетии. Необходимо в целях как восстановления исторической справедливости, так и воспитания патриотизма, чувства гордости за Россию, осознания, как отметил в своем Обращении Президент Российской Федерации В.В. Путин перед депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, руководителями регионов России и представителями гражданского общества 18 марта 2014 года, что «все эти годы и граждане, и многие общественные деятели неоднократно поднимали эту тему, говорили, что Крым – это исконно русская земля, а Севастополь – русский город».

32 См.: Бабурин С. Указ. соч.

**Генеральная прокуратура
Российской Федерации**
ул. Б. Дмитровка, 15а
Москва, Россия, ГСП–3,
125993

*Депутату Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
Миронову С.М.*

18.05.2015 № отв–22–4199–15

На №МСМ–4/222/36120 от

25.03.2015

Уважаемый Сергей Михайлович!

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации рассмотрено Ваше обращение по вопросу правового анализа принятых в 1954 г. решений о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР и изменении границ бывших союзных республик.

В соответствии со статьей 14 Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, утвержденной Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937, в состав РСФСР входила Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика.

В Конституции (Основном законе) Союза Советских Социалистических Республик, утвержденной Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936, Крымская АССР впервые указана в качестве автономной советской социалистической республики в составе РСФСР в связи с принятием Закона СССР от 15.01.1938 «Об изменении и дополнении статей 22, 23, 26, 28, 29, 49, 70, 77, 78 и 83 Конституции (Основного закона) СССР».

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30.06.1945 «О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР» утверждено представление Президиума Верховного Совета РСФСР о преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР.

Законом СССР от 25.02.1947 «Об изменении и дополнении текста Конституции (Основного закона) СССР» статья 22 была изложена в новой редакции, где в состав РСФСР входила уже Крымская область.

Необходимо отметить, что ни Конституция РСФСР, ни Конституция СССР не предусматривала полномочий Президиумов Верховных Советов РСФСР и СССР по рассмотрению вопросов об изменении конституционно-правового статуса автономных советских социалистических республик, входящих в состав союзных республик.

Затем в 1954 году последовали постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 05.02.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19.02.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» и Закон СССР от 26.04.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР».

В соответствии с положениями статьи 33 Конституции (Основного закона) РСФСР в редакции, действовавшей на момент принятия указанного решения, Президиум Верховного Совета РСФСР не был наделен полномочиями по рассмотрению вопросов о передаче входящих в состав РСФСР административно-территориальных образований другим союзным республикам и, соответственно, изменении территориального состава союзной республики. Согласно статьям 16, 19, 22 и 23 Конституции (Основного закона) РСФСР территория РСФСР не могла быть изменяема без согласия РСФСР в лице его высшего органа государственной власти – Верховного Совета РСФСР.

Конституция (Основной закон) СССР (п. «д» ст. 14) вопросы утверждения изменений границ между союзными республиками относила к ведению СССР в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления и не предусматривала полномочия Президиума Верховного Совета СССР по вопросу об изменении территорий союзных республик (ст. 49).

С учетом изложенного, принятые в 1954 г. решения Президиумов Верховных Советов РСФСР и СССР о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР не соответствовали Конституции (Основному закону) РСФСР и Конституции (Основному закону) СССР.

В последующем Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 05.02.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» как принятое с нарушением Конституции (Основного закона) РСФСР и законодательной процедуры признано не имевшим юридической силы с момента принятия (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 21.05.1992 № 2809–I).

Инициировать рассмотрение в суде общей юрисдикции вопроса о признании недействующим Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19.02.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав УССР» не представляется возможным, поскольку требования фактически сводятся к оспариванию Закона СССР, проверка конституционности которого не относится к компетенции судов общей юрисдикции (определение Верховного Суда Российской Федерации от 19.02.2015 по делу № АКПИ15–242).

Что касается города Севастополя, то Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.10.1948 № 761/2 город Севастополь был выделен в самостоятельный административно-хозяйственный центр со своим особым бюджетом и отнесен к категории городов республиканского подчинения (то есть РСФСР на момент принятия Указа), финансовые и организационные функции осуществлялись под непосредственным руководством Совета Министров СССР без какого-либо участия Совета Министров УССР (Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24.10.1996 № 747–ПГД).

Изучение данного вопроса в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации показало, что в силу особого административного статуса Севастополь остался под юрисдикцией РСФСР, несмотря на передачу в 1954 г. Крымской области в

состав Украинской ССР. В последующем Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 09.07.1993 № 5359–1 «О статусе города Севастополя» подтвержден российский федеральный статус города Севастополя в административно – территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 года.

*С уважением,
заместитель Генерального прокурора
Российской Федерации
С.Г. Кехлеров*

Потребовалось почти два десятилетия, чтобы, наконец, в 2014 году эта историческая несправедливость была преодолена.

Все 23 года с 1991 до 17 марта 2014 – момента провозглашения независимости Крыма – для жителей Крыма и города Севастополя были мучительными годами борьбы за возвращение Крыма в состав России. Украинизация русских и русскоязычных жителей Крыма, искажение истории Украины, пропаганда в школах и в СМИ ложной информации о том, что русские и Россия – главный, генетический враг Украины и украинцев, усиленные и церковным расколом, углубляли раскол социальный, материальное расслоение общества, а попытка Верховной Рады Украины вообще запретить русский язык окончательно переполнила чашу терпения, бесконечного унижения крымчан³³.

Решающим моментом для крымчан заявить на референдуме 16 марта 2014 года о самоопределении, независимости и суверенности Крыма явились события 22 января 2014 года, когда в Киеве в ночь с 21 на 22 февраля 2014 года произошел антиконституционный переворот и вооруженный захват власти. Действующая Конституция Украины по сути была растоптана.

³³ См.: *Здесь Вам не тут. Виктор Черномырдин об Украине, которую мы не знаем // Российская газета. 2014. 18 апреля; см. также: Филимошкина Наталья. Каждый день езжу на работу мимо свастик на стене // Российская газета. 2014. 17 апреля; В стране товарища Маузера. Интервью с академиком Национальной Академии наук Украины П.П. Толочко //Российская газета. 2014. 14 марта.*

Власть, отмечал Г.М. Вельяминов, захваченная вооруженной силой – «оппозицией на Украине, антиконституционна, прямо нарушает, в частности, ст. 5 Конституции Украины (в ред. от 19 сентября 2013 г.), гласящую, что никто не может узурпировать государственную власть»³⁴.

Необходимо отметить, что крах украинского государства произошел не за считанные месяцы второго майдана и не в ночь с 21 на 22 февраля 2014 года. Эта трагедия для многомиллионного народа Украины вызревала многие годы.

В исторической и политической литературе подробно анализируется хронология событий «оранжевой революции» на Украине. В нашу задачу не входит детально исследовать данный процесс. Коснёмся ряда моментов. Так, с 18 сентября 2013 года начался активный процесс «евроинтеграции» Украины, сопровождаемый антиконституционными действиями на евромайदानах националистических организаций. Последние финансировались Западом и готовились в специальных лагеря на Западе Украины.

Крымский парламент в начале декабря 2013 года обратился к Президенту Украины В. Януковичу с просьбой восстановить общественный порядок в стране и ввести чрезвычайное положение. Однако нерешительные действия правительства провоцировали активистов евромайदानа, совершавших акты вандализма, строивших баррикады и продолжавших штурмовать здание киевской мэрии, а в итоге и занять его. В акциях протеста оппозиции конституционной власти по данным СМИ в январе 2014 г. приняло участие от 50 до 200 тысяч человек.

В это же время – 16 января 2014 года – Верховная Рада принимает ряд поправок в законы, в частности запрещающих носить маски на митингах, ставить палатки без разрешения, блокировать доступ к жилищам, а также вводит уголовную ответственность за клевету и экстремистскую деятельность, в том числе в Интернете, которые оппозиция конституционной власти тут же называет «диктаторскими».

19 января 2014 года в Киеве лидеры оппозиции созывают

³⁴ См.: Вельяминов Г.М. *Воссоединение Крыма с Россией: правовой ракурс// Государство и право. 2014. №9. С.12. URL:http://ru.wikipedia.org/wiki/Конституция_Украины.*

«народное вече». Начинается столкновение радикально настроенных манифестантов, недовольных принятыми 16 января Верховной Радой законами 16.01.2014 г., с отрядами милиции.

Запад активно включает свои ресурсы для поддержки оппозиции, заместитель госсекретаря США Виктория Нуланд посещает лагерь демонстрантов на майдане Незалежности, раздавая протестующим «печеньки». В ходе данного визита Викторию Нуланд сопровождает посол США на Украине Джеффри Пайетт.

Возникает вопрос: а как быть с дипломатическим этикетом? Посол на митинге протеста в чужой стране. Не нарушение ли это суверенитета Украины? Все дальнейшие события привели к массовым кровопролитиям среди гражданского населения, милиции, спецподразделения «Беркут». К сожалению, Президент Украины В. Янукович приказа на ликвидацию мятежа не дал. Под давлением Запада В. Янукович 21 февраля 2014 года подписывает с оппозицией соглашение об урегулировании кризиса на Украине, предусматривающее немедленно (в течение двух суток) возврат к Конституции 2004 года, подготовку конституционной реформы и проведение досрочных президентских выборов не позднее декабря 2014 года. Гарантиями соглашения выступили министры иностранных дел ФРГ, Польши и руководитель департамента МИД Франции. После подписания соглашения, Президент В. Янукович, не успев подписать Указ о вступлении в силу Конституции 2004 года, получает сведения о возможной его ликвидации, а в ночь с 21 на 22 февраля 2014 года покидает Киев и улетает в Харьков. Таким образом, по существу, в стране произошел государственной переворот. Статья 105 Конституции Украины гарантирует неприкосновенность главы государства и предусматривает отстранение его с поста в порядке импичмента. Согласно Конституции Украины Президент Украины неприкосновенен, его нельзя задержать или арестовать. Именно это пыталась сделать оппозиция, обстреляв его машину³⁵.

35 *Хроника Киевских евромайданов, антиконституционных процессов «евроинтеграции» подробно изложена. См.: Стариков Н., Беляев Д. Указ. соч. С.22–51.*

Но вернемся к событиям в Крыму. Крымский парламент, крымчане отчаянно **боролись** против «евромайдана», узурпации власти националистическими экстремистскими силами. Начиная с 25 февраля 2014 года в Симферополе и Севастополе проходят митинги, сооружаются блокпосты, чтобы предотвратить проникновение активистов «самообороны майдана» и боевиков «правового сектора».

23 февраля 2014 года жители Севастополя отказались признать новую самозванную украинскую власть и на митинге, объявив недоверие местной власти, всеобщим голосованием избрали нового главу города – гражданина Российской Федерации А. Чалого. Был создан новый орган исполнительной власти управления по обеспечению жизнедеятельности Севастополя, которое возглавил А.М. Чалый³⁶. 28 февраля 2014 года на сессии Крымского парламента премьером Совета Министров Автономной Республики Крым был избран депутат Верховного Совета Автономной Республики Крым, лидер партии «Русское единство» С. Аксенов³⁷.

В тот же день В. Янукович провел пресс–конференцию в Ростове–на–Дону, где заявил, что власть на Украине при содействии безответственной политики Запада и США захватили националистические профашистские молодчики, и он не признает принятые Верховной Радой законы, так как их не подписывал. На депутатов оказывается давление, они получают угрозы расправы со стороны активистов «самообороны Майдана» и боевиков «Правового сектора». Поэтому Верховная Рада, по его мнению, нелегитимна.

3 марта 2014 года депутаты крымского парламента приняли решение о проведении 30 марта 2014 года республиканского (местного) референдума по вопросам усовершенствования статута и полномочий, от жителей Севастополя поступила инициатива об изменении правового статуса города и переподчинении его напрямую власти Крыма.

36 См.: URL:<http://www.rosbalt.ru.ukraine/2014/02/27/1238223.html> (дата обращения: 06.06.2016).

37 См.: Аксенов стал новым премьером Крыма // URL:<http://forbes.ua/news/1366220-aksenov-stal-novym-premerom-kryma> (дата обращения: 06.06.2016).

6 марта 2014 года Верховный Совет Автономной Республики Крым принял решение войти в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации и провести на всей территории Крыма референдум (включая город Севастополь) не 30, а 16 марта.

На референдум было вынесено два варианта ответов: «Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации»;

«Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?»³⁸.

В тот же день горсовет Севастополя принял постановление о проведении 16 марта 2014 года референдума по вхождению города в состав Российской Федерации³⁹.

11 марта 2014 года Верховный Совет Автономной Республики Крым и Городской Совет Севастополя приняли Декларацию о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя. В ней было провозглашено, что «в случае, если в результате предстоящего 16 марта 2014 года прямого волеизъявления народов Крыма будет принято решение о вхождении Крыма, включая Автономную Республику Крым и город Севастополь, в состав России, Крым после референдума будет объявлен независимым и суверенным государством с республиканской формой правления». В преамбуле Декларации отмечалось, что депутаты Верховного Совета Автономной Республики Крым и Севастопольского Городского Совета исходят при этом «из положений Устава Организации Объединенных Наций и целого ряда других международных документов, закрепляющих право народов на самоопределение», а также принимают «во внимание подтверждение международным судом ООН в отношении Косово от 22 июля 2010 года того факта, что одностороннее провозглашение независимости частью государства не нарушает какие-либо нормы международного права»⁴⁰.

38 См.: URL:<http://www.politnavigator.net/parlament-kryma-naznachil-referendum-o-v-rossiyu-16-marta.html> (дата обращения: 06.06.2016).

39 См.: URL:<http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1027055> (дата обращения: 06.06.2016).

40 Стикер: *возврат Крыма в состав Украины на прежних условиях невозможно*// URL:<http://ria.ru/society/20140311/999005660.html> (дата обращения: 06.06.2016).

Результаты референдума 16 марта 2014 года были таковы: по Автономной Республике Крым явка составила 83,01 %, «за» воссоединение с Россией проголосовало 1233002 (96,77 %), «против» – 31997 (2,51 %), недействительными было признано 9097 (0,71 %) бюллетеней. Данные по городу Севастополю – явка составила 89,5 %, «за» воссоединение с Россией проголосовало 262041 (95,6 %), «против» – 9250 (3,37 %), недействительными было признано 2810 (1,03 %) бюллетеней⁴¹.

17 марта результаты референдума были утверждены Верховным Советом Автономной Республики Крым и Городским советом Севастополя. В этот же день на основании Декларации о независимости и результатов референдума была провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в состав которой вошел Севастополь в качестве города с особым статусом. Республика Крым в лице своего высшего органа власти – Государственного Совета Республики Крым – обратилась к Российской Федерации с предложением о принятии Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации со статусом республики.

Учитывая волеизъявление народов Крыма на общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин 17 марта 2014 года подписал Указ «О признании Республики Крым», особом статусе города Севастополя, в качестве суверенного и независимого государства⁴².

18 марта 2014 года в городе Москве был подписан «Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»⁴³.

Данный Договор подписали: за Российскую Федерацию – Президент Российской Федерации В.В. Путин, за Республику Крым – Председатель Госсовета Республики Крым В. Констан-

41 См.: URL: <http://news/kremlin.ru/acts/20596> (дата обращения: 02.06.2016).

42 См.: *Российская газета*. 2014. 19 марта.

43 См.: URL: <http://www.kremlin.ru/news/20603> (дата обращения: 02.06.2016).

тинов и премьер–министр Республики Крым С. Аксенов, за город Севастополь – мэр Севастополя А.М. Чалый.

С даты подписания вышеупомянутого Договора Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию, говорится в статье 1 данного Договора. Со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образуются, констатируется в статье 2 Договора, новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Подписание данного Договора имело определенную специфику и вызвало критику как за рубежом, так и внутри России. Попытаемся пояснить и раскрыть наиболее острые вопросы.

Во-первых, правовым основанием для заключения Договора являются Конституция Российской Федерации и Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года №6–ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Конституция РФ 1993 года содержит потенциальные возможности для интеграции в правовое и территориальное пространство России новых субъектов. Принципы российского федерализма (ч.3 и ч.4 ст. 5 Конституции РФ) составляют одну из основ конституционного строя России. Пункт «б» статьи 71 Конституции РФ вопросы федеративного устройства и территории Российской Федерации относит к исключительному ведению Российской Федерации.

Необходимо также указать на отдельные положения Преамбулы Конституции Российской Федерации. Последняя, как неоднократно констатировал Конституционный Суд Российской Федерации, имеет нормативное значение, прямое действие, обладает высшей юридической силой и обязательна для соблюдения и применения всеми субъектами конституционных отношений.

Так, в Преамбуле Конституции Российской Федерации называются общенациональные ценности, приоритеты государственного и общественного развития: «соединенные общей судьбой на своей земле», «сохраняя исторически сложившееся

государственное единство», исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, «что память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость», «исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями» – вот базис на котором Россия продолжает выполнять свою историческую миссию – формирование нового Евразийского геополитического пространства. Выполнение этой миссии обусловлено не только экономическими факторами, но и стремлением обеспечить реализацию национальных ценностей и духовных потребностей различных народов, проживающих на территориях государств данного региона.

В своем обращении Федеральному Собранию 18 марта 2014 года В.В. Путин отметил: «Крым – это наше общее достояние и важнейший фактор стабильности в регионе. И эта стратегическая территория должна находиться под сильным, устойчивым суверенитетом, который по факту может быть только российским сегодня»⁴⁴.

После подписания Договора Президент России В.В. Путин в соответствии с пунктом «г» части 2 статьи 125 Конституции РФ и статьей 88 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» направил в Конституционный Суд запрос о проверке соответствия Конституции Российской Федерации временно применяемого Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.

Как известно, в соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и статьей 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» Договор (по Крыму) подлежит ратификации.

В чем заключалась специфика запроса Президента Российской Федерации?

Позволим процитировать полностью последний абзац запроса:

⁴⁴ *Российская газета. 2014. 19 марта.*

«Прошу Конституционный Суд Российской Федерации, учитывая сложившуюся ситуацию вокруг Крыма и Севастополя, рассмотреть данный запрос **без проведения публичных слушаний** (выделено нами. – *В.К., Т.З.*), так как Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов направлен на соблюдение государственных интересов Российской Федерации, прав и свобод как жителей Крыма и Севастополя, так и граждан Российской Федерации, укрепление сложившихся экономических и культурных связей России с Крымом и Севастополем»⁴⁵.

Конституционный Суд Российской Федерации 19 марта 2014 года рассмотрел в заседании дело о проверке конституционности не вступившего в силу вышеупомянутого международного договора и признал его соответствующим Конституции Российской Федерации⁴⁶.

Конституционный Суд Российской Федерации, учитывая просьбу Президента РФ рассмотреть его запрос без проведения публичных слушаний, разработал особую процедуру рассмотрения дела. С учетом специфики рассматриваемого дела Конституционный Суд Российской Федерации не прибегал к процедурам предварительного изучения обращения судей Конституционного Суда. К тому же в данном деле отсутствовала сторона, утверждающая противоположное, как это имеет место в соответствии с частью первой статьи 53 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Необходимо отметить, что в Интернет–сетях сразу же появились различные критические оценки: Конституционный Суд Российской Федерации, проведя заседание без публичных слушаний, пренебрег такими принципами конституционного судопроизводства, как гласность (ст. 31 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»), устность разбирательства (ст. 32), состязательность и равноправие сторон (ст.35).

⁴⁵ См.: URL: <http://www.kremlin.ru/news/20614> (дата обращения: 02.06.2016).

⁴⁶ См.: *Российская газета*. 2014. 20 марта.

В современной конституционной истории России Конституционный Суд Российской Федерации впервые рассматривал нератифицированный международный договор, касающийся принятия в состав России нового субъекта, на соответствие Конституции Российской Федерации.

Справедливости ради следует заметить, что в науке конституционного права задолго до крымских событий были подробно исследованы особенности судебного конституционного контроля при принятии в состав России нового субъекта Российской Федерации. Поэтому сегодняшним критикам Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по Крыму следовало бы изучить детальнее правовую природу полномочий Конституционного Суда РФ о проверке им в связи с обращением Президента на не вступивший в силу международный договор о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта. Одна из особенностей конституционного судопроизводства в данном случае состоит в том, что исчезает необходимость «судоговорения» как такового. Так как в данном случае в конституционном судопроизводстве рассматривается только один субъект – заявитель, то вряд ли можно говорить о реализации принципа состязательности и равноправия сторон. В этом случае содержание судебного процесса не связано с противоборством различных позиций. Состязательность здесь проявляется в том, что процессуальная функция Суда отделена от функций стороны, возбуждающей конституционное судопроизводство, то есть Суд не является инициатором процесса, а лишь рассматривает те вопросы, которые поставлены перед ним заявителем. Поэтому вполне уместен применительно к данному полномочию Конституционного Суда отказ от принципа устности разбирательства⁴⁷.

Что, кстати, и сделал Конституционный Суд Российской Федерации 19 марта 2014 года при рассмотрении запроса Президента о проверке конституционности не вступившего в силу вышеупомянутого международного договора.

⁴⁷ См.: Брежнев О.В. Особенности судебного конституционного контроля при принятии в состав России нового субъекта Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. №6. С.19.

Конституционный Суд в своем Постановлении от 19 марта 2014 года признал не вступивший в законную силу международный договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию новых субъектов соответствующими Конституции Российской Федерации. Указанный Договор вступил в силу 21 марта 2014 года с момента его ратификации⁴⁸.

Завершающим актом конституционализации самоопределения народов Крыма можно считать Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года №6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁴⁹.

Таким образом, правовой основой принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя являются:

Конституция Российской Федерации;

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

Результаты общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации;

Декларация о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя, а также Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании 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 года №6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики

⁴⁸ См.: *СЗ РФ. 2014. №12, ст.1202.*

⁴⁹ См.: *СЗ РФ. 2014. №12, ст.1201.*

Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁵⁰.

Со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации в соответствии со статьей 2 Федерального конституционного закона №6 от 21 марта 2014 года образованы новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь, их наименования включены в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации.

Новые субъекты Российской Федерации имеют соответственно статус республики и города федерального значения.

Для вышеназванных субъектов был до 1 января 2015 года установлен переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему органов государственной власти Российской Федерации.

В целях стабилизации конституционных основ формирования органов государственной власти частично сокращен переходный период. Так, сроки выборов в органы государственной власти Республики Крым и в органы государственной власти города федерального значения Севастополя были перенесены с сентября 2015 на сентябрь 2014 года⁵¹.

Вхождение Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации призвано способствовать сохранению такой тенденции, как ее горизонтальная асимметричность. Именно в переходный период стоит на первом месте проблема обеспечения баланса потребностей интеграции новых субъектов в Российскую Федерацию, с одной стороны, и иных конституционных ценностей, с другой. И такой **баланс** обозначил Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года №6.

* * *

После возвращения Крыма в Россию началась оголтелая критика данного исторического события прежде всего на Западе.

50 См.: СЗ РФ. 2014. №12, ст.1201.

51 См.: Российская газета. 2014. 30 мая.

Мы об этом напоминаем, потому что как на Западе, так и в России, ряд политиков и ученых продолжают утверждать: возвращение Крыма под юрисдикцию Киева остается целью политики ведущих стран Европы⁵².

Самое удивительное не само воссоединение Крыма с Россией, пишет В.А. Томсинов, не это событие, а реакция на него со стороны политиков, журналистов, правоведов стран Запада. Она оказалась поспешной и однообразной⁵³.

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) на 98 пленарном заседании (Венеция, 21–22 марта 2014 г.) приняла отрицательное заключение по вопросу «соответствует ли решение, принятое Верховным Советом автономной Республики Крым в Украине об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 года, конституционным принципам». Анализируя заключение Венецианской комиссии, В.И. Лафитский и Т.Я. Хабриева совершенно справедливо резюмируют, что решение о проведении референдума в Крыму «невозможно оценивать вне историко–правового, фактического конституционного и международно–правового контекста, раскрывающего истоки и движущие силы происходящих в Крыму событий»⁵⁴.

В качестве причин неконституционности названного референдума указывались содержащиеся в вопросах, вынесенных на референдум, противоречия Конституции Республики Крым. В частности, давалась ссылка на статью 2 Конституции Украины о том, что «Суверенитет Украины распространяется на всю ее территорию. Украина является унитарным государством. Территория Украины в пределах существующей границы целостна и неприкосновенна», статью 132 Конституции Украины, согласно которой «территориальное устройство Украины осно-

52 См.: Цилюрик–Франц Дарья. *В Европе не забыли про Крым// Независимая газета. 2015. 18 марта.*

53 См.: Томсинов В.А. «Крымское право» или юридические основания для воссоединения Крыма с Россией// *Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2014. №2. С.3.*

54 *Российская газета. 2014. 18 апреля.*

вываается на принципах единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти и сбалансированности социально-экономического развития регионов», статью 134 Конституции Украины, устанавливающую, что «Автономная Республика Крым является неотъемлемой составной частью Украины в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению», и статьей 73 Конституции Украины, которая прямо предусматривает, что «исключительно всеукраинским референдумом решаются вопросы об изменении территории Украины».

При рассмотрении данного вопроса Венецианской комиссией, на наш взгляд, не были учтены следующие обстоятельства.

Антиконституционный захват власти в феврале 2014 года поставил под сомнение легитимность Основного Закона страны. К функциям любой Конституции относится установление конституционной системы органов государственной власти, закрепление гарантий функционирования существующего конституционного строя. Захват власти, насильственное изменение конституционного строя, совершенные вопреки действовавшей на тот момент Конституции, ставят под сомнение легитимность самого Основного Закона.

В этих условиях народ, проживающий на территории страны, где произошел антиконституционный переворот и, по сути, разрушение государства, не утрачивает своего первичного права быть носителем суверенитета и единственным источником власти в пределах территории своего проживания. Этот народ, находящийся в процессе самоопределения, остается также субъектом международного права. Дискредитация национальной конституционной системы «не исключает» его из сферы действия международного права. У народа сохраняется право самостоятельно определять свой международный статус. Поскольку прежнее государство разрушено, естественным и, пожалуй, единственным выходом из сложившейся ситуации остается политическое самоопределение народа, проживающего на всей или части его территории. При этом возможны как минимум два сценария: политическое самоопределение в рамках того госу-

дарства, где произошел антиконституционный захват власти, и самоопределение с целью создания нового государства. Второй сценарий и был реализован в Крыму. Народ Республики Крым и города Севастополь реализовал гарантированное Уставом ООН, статьей 1 Пакта о гражданских и политических правах и другими международными документами право на самоопределение и впоследствии принял решение о присоединении к России.

Аргументированный анализ конституционности вхождения Крыма в состав Российской Федерации с позиции международного права дан В.А. Томсиновым в его монографии⁵⁵.

В 22-м пункте экспертного заключения консультативного органа по конституционному праву при Совете Европы отмечается, что Венецианская комиссия не дала всесторонней оценки текущей ситуации в Крыму. Это признание, констатирует В.А. Томсинов, объясняет умозрительность и односторонность содержания приведенных выводов⁵⁶.

Односторонность выводов различных западных экспертов, политиков, журналистов, резюмирует В.А. Томсинов, обусловлена тем, что в результате распада СССР вместо удивительного двухполярного мира в начале 90-х годов XX века возник другой – однополярный, с единственной сверхдержавой. Эта перемена не могла не отразиться на международном праве. Сложившийся после Второй мировой войны международный правопорядок и его организационные институты стали терять свое значение.

Не встречая в мире преград своим эгоистическим устремлениям, США начали подчинять международное право исключительно собственным интересам. В результате начало формироваться новое международное право, соответствовавшее характеру однополярного мира, с одной державой – сверхдержавой на вершине. Поэтому вместо тщательного и вдумчивого юриди-

55 См.: Томсинов В.А. «Крымское право» или Юридические основания воссоединения Крыма с Россией. М., 2015; см. также: Вельяминов Г.М. Воссоединение Крыма с Россией: правовой ракурс// Государство и право. 2014. №9. С.12–18; Толстых В. Право на самоопределение как юридическое основание воссоединения Крыма с Россией// Сравнительное конституционное обозрение. 2014. №5 (102). С. 73–81.

56 См.: Томсинов В.А. Международное право с точки зрения воссоединения Крыма с Россией// Законодательство. 2014. №7. С.12.

ческого анализа с точки зрения международного права воссоединения Крыма с Россией была развернута широкомасштабная пропагандистская кампания, выставившая Российское государство агрессором, а добровольное вхождение Крыма в Российскую Федерацию представившая обыкновенной аннексией.

«Сложнейший и интереснейший случай осуществления права народа на самоопределение путем сепарации, которым стал выход Крыма из состава Украины, мог стимулировать развитие международного права, способствовать его обновлению и обогащению множеством новых идей. Вместо этого он сыграл печальную роль, а именно показал, в каком плачевном состоянии находится мировое сообщество, международный правопорядок и международное право»⁵⁷. Именно поэтому содержание, стиль резолюций ПАСЕ, ее комитетов односторонни, категоричны, и, следовательно, примитивны, справедливо резюмирует В.А. Томсинов⁵⁸.

Мы привели подробно аргументы В.А. Томсинова, чтобы читатель лишний раз убедился как в конституционности воссоединения Крыма с Российской Федерацией, так и в сущности, односторонности позиции Запада по этому вопросу.

Право на самоопределение является важнейшей составляющей правового статуса народов в Российской Федерации и в мире. Согласно положениям своего Устава Организация Объединенных Наций преследует цели развития «дружественных отношений между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов»⁵⁹. Статья I Международного Пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года, гласит: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие»⁶⁰.

В Декларации о расе и расовых предрассудках, принятой

57 Томсинов В.А. Указ. соч. С. 25.

58 См.: Там же. С. 20.

59 Устав ООН // Права и свободы народов. Казань, 1995. Ч. 1. С. 20.

60 Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

Генеральной Конференцией ЮНЕСКО от 27 ноября 1978 года, утверждается, что «все люди и группы людей имеют право отличаться друг от друга» и что «различия в достижениях разных народов объясняются исключительно географическими, историческими, политическими, экономическими, социальными и культурными факторами»⁶¹.

В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV) от 24 октября 1970 года «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» народы, осуществляющие право на самоопределение, могут принять решение или о создании суверенного независимого государства, или о свободном присоединении к независимому государству, или об объединении с ним, или об установлении иного политического статуса. В соответствии с другой Резолюцией ООН 637 (VII) от 16 декабря 1952 года «Право народов и наций на самоопределение» именно право народов на самоопределение является предпосылкой для пользования во всей полноте правами человека, каждое государство—член ООН должно уважать и поддерживать это право в соответствии с Уставом ООН.

Как справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, «этнические связи, несмотря на глобальные этнические трансформации, продолжают оказывать сильное влияние как на мировой правопорядок и стабильность отношений внутри государства, так и на социальное самочувствие людей»⁶².

Принятие базовых международных документов после Второй мировой войны не препятствовало процессам самоопределения (например, Германии). Продолжаются эти процессы и сейчас. На консультативном референдуме в марте 2014 года 89% жителей области Венето высказались за ее отделение от Италии и возрождение Серениссимы⁶³.

⁶¹ СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989. С. 483–484.

⁶² См.: Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С.10.

⁶³ См.: Миракян Н., Цейтлин С. Венеция готова улечь //Российская газета. 2014. 28 марта.

Самоопределение населения Республики Крым и города Севастополя, реализованное в рамках норм международного права, выразилось в результатах референдума, большинство участников которого выступило за вхождение в состав Российской Федерации.

Учитывая волеизъявление народов Крыма на общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014 года, 17 марта 2014 года Президентом России был подписан Указ №147 «О признании Республики Крым», в качестве суверенного и независимого государства. Международное право исходит из того, что признание государств и правительств является суверенным правом каждого государства. И признав Республику Крым и город Севастополь, Россия это право реализовала.

Накануне референдума – 15 марта 2014 года – Совет Безопасности ООН не смог принять резолюцию по разрешению кризиса в Украине. В проекте резолюции подчеркивалась отверженность Совета принципам единства, суверенитета и территориальной целостности, содержался призыв к защите всех общин в Украине и акцентировалось, что запланированный на 16 марта референдум по Крыму является незаконным. 13 государств–членов Совета проголосовали «за». Россия проголосовала «против», а Китай воздержался. Посол России заявил, что такой подход идет вразрез с базовыми принципами международного права – принципом равноправия и самоопределения народов, закрепленным в Уставе ООН. Виталий Чуркин напомнил, что этот принцип подтвержден в Декларации ООН о принципах международного права 1970 года, а также в Хельсинском заключительном акте⁶⁴.

Осуждая позицию России и не признавая за народами Крыма право на самоопределение, представители ООН и зарубежных стран ссылаются на принцип нерушимости границ, закрепленный Уставом ООН, и Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года,

64 См.: URL:<http://www.un.org/russian/news/story.asp?newsID=21308#UzskDF3l9UA> (дата обращения: 04.04.2016).

в соответствии с которой никакие положения Декларации не должны истолковываться «как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов ... имеющих правительства, представляющие без различий расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории». Кроме того, утверждается, что правом на «внешнее» самоопределение обладают в первую очередь народы, находящиеся в колониальной или иностранной зависимости.

Анализ данной Декларации свидетельствует о том, что в ситуации с Крымом было нарушено два важных условия сохранения целостности государства при столкновении этого принципа с принципом самоопределения. Народу Крыма не было предоставлено право на реализацию собственных интересов в полном объеме в составе Украины, проводилась политика дискриминации по национальному признаку (то есть не было реализовано право на «внутреннее» самоопределение, право пользования русским языком), а на момент самоопределения народов Крыма отсутствовало легитимное правительство, представляющее все население страны.

Запад в целом, не признавая итоги референдума в Крыму, продолжает утверждать – произошла аннексия Крыма Россией.

В то же время следует заметить, что ряд видных политиков Запада заявляют: Крым должен быть в составе России. Так, экс-президент Франции Валери Жискар д'Эстен в мартовском интервью французскому изданию *Politique Internationale* заявил: «честно говоря, в том, что касается "возвращения" Крыма в Россию, то я счел его исторически справедливым. Я перечитал книги по российской истории XVIII века. Крым был завоеван при Екатерине II, главным образом усилиями князя Потемкина, когда Россия расширялась на Юг в сторону Турции с намерением отвоевать Константинополь. Покорение Крыма было достаточно жестким. Оно произошло не в ущерб Украине, которой не

существовало, а в ущерб местному суверену, который зависел от турок. С тех пор там проживали только русские»⁶⁵.

Кеппе Рапоза, исследователь США, также вынуждена признать, что референдум в Крыму состоялся, легитимен, и через год после присоединения Крыма к России местные жители предпочли Киеву Москву⁶⁶.

Резюмируя вышесказанное, позволим сделать вывод.

Более 200 лет русский Крым находился под защитой суверенитета России, отстаиваемый многократно пролитой за него кровью российских солдат и матросов. Этот суверенитет основан на международно-правовых актах, закреплявших победы России.

23 года с 1991 года (распад СССР) до 17 марта 2014 года – момента провозглашения независимости Крыма для жителей Крыма и города Севастополя были мучительными годами борьбы за возвращение Крыма в состав России. Поэтому волеизъявление крымчан на референдуме 16 марта 2014 года о своем самоопределении, независимости и суверенитете и последующие конституционно-правовые акты России и Крыма поставили точку – *Крым вновь российский раз и навсегда*. И всякие претензии и международные санкции к России есть посягательство на суверенитет Российской Федерации. А это Россия никому не позволит.

Уместно, на наш взгляд, привести слова великого русского поэта А.С. Пушкина, написанные им еще в 1831 г.:

*О чем шумите вы, народные витии?
Зачем анафемой грозите вы России?
Что возмутило вас? волнения Литвы?
Оставьте: это спор славян между собою,
Домашний, старый спор, уж взвешенный судьбою,*

65 URL:<http://matveychev-oleg.livejournal.com/2086640.html> (дата обращения: 10.07.2016).

66 См.: URL:http://pikabu.ru/story/kryimchane_predpochitayut_moskvu_kievu_forbes_ssha_3190220 (дата обращения: 10.07.2016).

*Вопрос, которого не разрешите вы...
Вы грозны на словах – попробуйте на деле!
Иль старый богатырь, покойный на постеле,
Не в силах завинтить свой измайльский штык?
Иль русского царя уже бессильно слово?
Иль нам с Европой спорить ново?
Иль русский от побед отвык?
Иль мало нас? Или от Перми до Тавриды,...*

*От потрясенного Кремля
До стен недвижного Китая,
Стальной Щетиною сверкая,
Не встанет русская земля?..*

Пушкин А.С.
«Клеветникам России»

Глава 3. Становление конституционного строя в Республике Крым и городе Севастополе

Юридической точкой отсчета становления конституционного строя в Крыму и Севастополе следует считать 18 марта 2014 года. В этот день в Москве был подписан «Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»⁶⁷. Именно с даты подписания этого Договора Крым считается принятым в Российскую Федерацию, что и закреплено в статье 1 данного Договора. Со дня принятия Республики Крым в состав Российской Федерации образуются, что констатируется в статье 2 Договора, новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁶⁸ интеграция Крыма и России получили свое детальное юридическое закрепление. Был установлен переходный период до 1 января 2015 года. В этот период предусматривалось урегулировать вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на территории новых субъектов Российской Федерации⁶⁹.

Однако практика становления конституционного строя в данных новых субъектах Российской Федерации обусловила необходимость правовых корректив.

Так, уже 27 мая 2014 года был принят Федеральный конституционный закон №7–ФКЗ «О внесении изменений в Федераль-

67 См.: *СЗ РФ. 2014. №17, ст. 1570.*

68 См.: *СЗ РФ. 2014. №17, ст. 1201.*

69 См.: *СЗ РФ. 2014. №17, ст. 1570.*

ный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁷⁰, которым изменялись сроки не только выборов в органы государственной власти указанных субъектов, но и сроки в решении вопросов в финансовой и кредитной сферах.

Впоследствии был принят еще ряд Федеральных конституционных законов от 21 июля 2014 года №12–ФКЗ, от 04 ноября 2014 года №15–ФКЗ, от 23 июня 2016 года №5–ФКЗ, которыми вносились изменения в Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года №6–ФКЗ. Они касались изменений сроков регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, разграничения полномочий правового регулирования на территориях новых субъектов⁷¹.

После вхождения Крыма в состав России перед новыми субъектами встала во всем ее многообразии проблема интеграции – объединение в одно целое субъектов, находившихся в течение более чем 20 лет в системе другого государства.

Конституционно-правовое закрепление она (интеграция) получила и в учредительных актах новых субъектов Российской Федерации (ст. 95 Конституции Республики Крым, принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года, ст. 46 Устава города Севастополя).

Конституционно-правовой анализ вхождения новых субъектов в Российскую Федерацию обуславливает необходимость уяснения соотношения таких конституционных категорий и явлений, как «интеграция», «конституционализм», «конституционализация», «конституционный строй». Данные понятия близки по общему смыслу, но не тождественны. В данном случае важно отметить обстоятельство, имеющее общее значение как для стратегического развития России в целом, так и в особенности новых субъектов.

70 См.: *СЗ РФ. 2014. №22, ст. 2766.*

71 См.: *Российская газета. 2016. 28 июня.*

Как известно, сама Россия находится на этапе своей конституционной модернизации, основанной на ценностях демократии, прав и свобод человека и гражданина, правового государства, верховенства права, равенства всех перед законом. В то же время для современного этапа развития России характерны и определенные деформации основ конституционного строя⁷².

Для новых субъектов Российской Федерации (Крыма и Севастополя) данная проблема приобретает исключительно важное значение. Во-первых, им необходимо решить в переходный период блок проблем интеграции (экономического, финансового, правового, организационного), чтобы «войти» во все сферы жизнедеятельности Российского государства наравне с другими субъектами Российской Федерации. Проблема эта настолько многогранна, что ее исследование должно быть комплексным. Нас в данном случае интересует аспект конституционализации, а именно специфика, особенности становления конституционного строя в Крыму.

В литературе высказано мнение, что конституционализм – это философия конституционного мировоззрения, доктринально выраженная в Основном законе государства, обеспечение верховенства Конституции, правление в рамках Конституции.

Российский же конституционализм воплощает наиболее значимые, фундаментальные явления конституционного строя и конституционной практики.

Российский конституционализм включает в себя пять элементов: конституционная доктрина (конституционные идеи), Конституция, конституционно–политический режим как воплощение конституционных ценностей и конституционных принципов, конституционный контроль как система защиты конституционного строя и Конституции, конституционное мировоззрение и конституционная культура должностных лиц⁷³.

72 См.: Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». М., 2014. Вып. 5.

73 См.: Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни: Избранные научные труды. М., 2013. С. 286–287.

Современный конституционализм, утверждает Б.С. Эбзеев, есть квинтэссенция синтетического единства естественного и позитивного права. Как теория и практика устройства социального порядка конституционализм преодолевает разрыв между естественным и позитивным правом, ибо они сегодня имеют единую основу в виде философской антропологии. Ныне естественное право интегрируется в структуру современной демократической конституции⁷⁴.

Что же такое конституционализация? Следует отметить, что данное понятие оформилось практикой российского конституционного правосудия. Наиболее концентрированно это новое для российского конституционализма понятие сформулировал Б.С. Эбзеев. После прекращения Союза ССР и смены социальных ориентиров, отмечает Б.С. Эбзеев, российская юриспруденция стала перед проблемой создания по существу новой концепции конституционного права. Не только повышение регулятивного значения Конституции, формирование новых конституционных институтов, их концептуальное обоснование и наполнение реальным общественным содержанием, но и конституционализация всех сфер жизни государства и укоренение в обществе самого духа конституционализма⁷⁵. Смысл конституционализации состоит в том, чтобы экономика и социальная сфера, организация власти и содержание законодательства, формирование надежных гарантий от произвола и беззакония обеспечивали главную цель общественного развития – человек, его права и свободы – высшая конституционная ценность. Именно в этом теперь – критерий общественного прогресса⁷⁶.

«Конституционализация, – отмечал профессор Н.В. Витрук, – есть нарастающий процесс реализации конституционных принципов и норм законодательства в сфере публичного и частного

74 См.: Эбзеев Б.С. *Современный конституционализм как синтетическое единство естественного и позитивного права*// *Государство и право*. 2015. №12. С.8.

75 См.: Эбзеев Б.С. *Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации*. М., 2005. С.6.

76 См.: Эбзеев Б.С. *Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования*. М., 2014. С.6.

права, в судебной и иной правоприменительной практике по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина»⁷⁷.

Во-вторых, полагаем, что становление конституционного строя в Крыму и Севастополе – это уникальное явление в современной конституционной истории России. Его уникальность состоит в том, что в социально–психологическом плане Крым, как справедливо отметил В.В. Путин в своем Обращении 19 марта 2014 года, в сердце и в сознании людей всегда был неотъемлемой частью России. Но в то же время следует иметь в виду и такое обстоятельство: 23 года Крым жил в другой конституционно-правовой системе власти и, соответственно, иных конституционных ценностях, отличных от российского конституционализма. За эти годы выросло поколение, воспитываемое в ряде случаев в негативном (если мягко выразиться) отношении к России, ее культуре, государственности. Это обстоятельство имеет принципиально важное значение для всех процессов становления конституционного строя в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

Становление конституционного строя в Крыму и Севастополе юридически в основном состоялось. Приняты учредительные акты новых субъектов: Конституция Республики Крым принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года, Устав города Севастополя, принят Законодательным Собранием, а также приняты законы указанных субъектов, на основе которых проведены выборы органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, конституирована система публичной власти и юридически оформлен конституционный строй. Становление конституционного строя Крыма и Севастополя гармонично дополняет ряд федеральных законов, определяющих особенности применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Рос-

⁷⁷ Витрук Н.В. Конституционализация – объективная потребность и тенденция государственно–правового развития// *Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Часть 17/ Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2004. С.3. См. также: Кабышев С.В. Конституционализация правовой системы Канады// Конституционное и муниципальное право, 2014. №12. С. 76.*

сийской Федерации в сфере трудовых, образовательных, пенсионных отношений на территории Республики Крым и города Севастополя⁷⁸.

Уникальность конституционной интеграции как части конституционного строя Крыма и Севастополя заключается и в том, что ныне правотворческая, правоприменительная и вся иная их деятельность должна соизмеряться со всеми сферами жизни России. Конституционный строй Крыма и Севастополя фактически находится на иной ступени (стадии) развития чем конституционный строй России. (Образно говоря, он находится в эмбриональном состоянии).

Его становление происходит в сложных исторических условиях. Необходимо отметить, что мы понимаем конституционный строй в двух взаимосвязанных аспектах: фактическом – как систему реальных конституционных отношений, выражающих суверенитет народа и свободу человека; в правовом – как систему конституционных норм и конституционных принципов, закрепляющих и регулирующих отдельные виды общественных отношений существующего социально-политического строя, выражающего и олицетворяющего подлинный конституционализм⁷⁹.

Закрепленный Основным Законом России конституционный строй выступает гарантией модернизации Российского государства как государства демократического правового. Но в то же время существует определенный разрыв между доктриной конституционного строя и практикой реализации основ конституционного строя.

В литературе не случайно отмечают, что в последние годы

⁷⁸ См., например: *Федеральный закон от 14 октября 2014 г. №305–ФЗ «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»*// *Российская газета*. 2014. 17 октября.

⁷⁹ См.: *Кабышев В.Т. Конституционные ожидания / Конституционное и муниципальное право*. 2013. № 11. С.24–27.

наметилась, например, тенденция сужения институтов прямой демократии, прежде всего референдума и свободных выборов.

Конституционный строй, не базирующийся на доктрине конституционализма, дрейфует к опасной тенденции «просвещенный авторитаризм», на котором, по сути, основано сегодняшнее правление.

Да, путь к конституционной демократии в России оказался слишком трудным, тернистым. Принцип разделения властей, парламентаризм стали встраиваться в совершенно иную схему. Реальность оказалась неадекватна конституционным ценностям, конституционным принципам. В нашей стране демократия в ее современном понимании, весьма точно отмечает Б.С. Эбзеев, явилась не результатом естественно–исторического развития, а следствием общественного выбора, не апробированного историческим развитием общества, а потому требует времени и усилий для адаптации к потребностям теперь уже постиндустриального общества⁸⁰. Примечательно, что общественный организм практически всех постсоветских стран оказался недостаточно подготовленным к обеспечению верховенства права, достоинства человека, конституционной демократии, разделения властей, а также общественному согласию, равенству, плюрализму. Характерными чертами реальной социальной действительности во всех этих странах являются низкий уровень конституционной культуры, системная неполноценность механизмов обеспечения верховенства права, наличие деформированной, внутренне противоречивой правовой системы, отсутствие единого ценностно–системного понимания социальных ориентиров общественного развития⁸¹.

Главная причина конституционного дефицита не в конституционной модели власти – по сути главном элементе конститу-

80 См.: Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М., 2014. С.4.

81 См.: Арутюнян Г.Г. Некоторые деформации в конституционно-правовом развитии постсоветских государств // Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств: материалы VIII Международной научной конференции по конституционному праву. 28–30 мая 2010 г. Ч.1 / под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2010. С.16.

ционного строя, не в тексте Конституции, а вне ее, в реальном соотношении социально-политических сил, неадекватности правотворческой и правоприменительной практики конституционным нормам и конституционным принципам.

Причина такого конституционного дисбаланса и в правовой культуре общества, прежде всего властвующей элиты (по нашему мнению, главным образом), – в том, как действует, реализуется юридическая Конституция в жизни. Приходится констатировать, что реализация Конституции инициировала или, точнее говоря, явилась правовой константой сложившегося конституционно–политического режима, занимающего доминирующую роль в политической системе России.

Все эти конституционные вирусы периода перехода к постиндустриальному обществу крайне не желательны для наших новых субъектов Российской Федерации. Удастся ли им избежать их или, по крайней мере, более мягче интегрироваться в существующий конституционный строй России с наименьшими потерями покажет время? Видимо, жизнь внесет свои коррективы.

В становлении конституционного строя новых субъектов Российской Федерации исключительно важное значение имеют прежде всего их учредительные акты: Конституция Республики Крым, принятая Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г. и Устав города Севастополя, принятый Законодательным Собранием города Севастополь.

Эти учредительные акты Крыма и Севастополя имеют как общие черты с действующими Конституциями и Уставами субъектов Российской Федерации⁸², так и особенности, присущие только им (Крым и Севастополю).

Особенности Конституции Республики Крым и Устава города Севастополя обусловлены прежде всего историческими событиями марта 2014 года и предшествующей им 200–летней героической историей данного полуострова, входившего в состав Российской Империи, впоследствии СССР. Одна из осо-

⁸² См.: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). 2–е изд., изм. и доп. М., 2013.

бенностей Конституции Республики Крым, например, состоит в том, что ее принял парламент, избранный ранее (до вхождения в состав Российской Федерации) по законодательству другого государства – Украины. Эта особенность выражена и в становлении конституционного строя Крыма, в особенностях конституционного режима, конституционализация которого нашла свое высшее юридическое воплощение в результате референдума, прошедшего 16 марта 2014 года. Эти особенности «вызревали» в условиях режима украинизации крымчан.

Следует выделить еще одну особенность конституционализации новых субъектов. Так, в Декларации от 11 марта 2014 года, принятой на внеочередном пленарном заседании органов государственной власти Крыма и Севастополя эти органы именовались соответственно – Верховный Совет Автономной Республики Крым и Севастопольский Городской Совет. 17 марта 2014 года после утверждения результатов референдума данными органами государственной власти было принято специальное постановление. Крым был провозглашен независимым государством – Республикой Крым, в которой Севастополь имеет особый статус. Это же постановление закрепило за органом законодательной государственной власти Крыма название Государственный Совет.

Аналогичное постановление принял и Городской Совет Севастополя, который стал называться Законодательным Собранием города Севастополя.

В Договоре между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 года эти органы государственной власти уже именуются соответственно – Государственный Совет Республики Крым – парламент Республики Крым и Законодательное Собрание города Севастополя (ст. 8).

Кроме того, и в Федеральном конституционном законе от 21 марта 2014 года №6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города феде-

рального значения Севастополя» (в ст.7) органы государственной власти новых субъектов РФ именуются так же, как в Договоре.

Еще одной из особенностей интеграции новых субъектов в правовую систему и в систему органов государственной власти Российской Федерации является становление судебной системы. Это коррелируется и с конституционным правом каждого человека, проживающего с 18 марта 2014 года на территориях Крыма и Севастополя, на судебную защиту. Создание судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города Севастополя было предусмотрено статьей 9 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года №6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Этим Законом предусматривалось, что правосудие будут осуществлять лица, замещающие должности этих судов при наличии у них гражданства Российской Федерации, а также при условии их соответствия иным требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации о статусе судей к кандидатам на должности судей. Конкурсный отбор на замещение должности судьи в указанных судах осуществляется Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации.

Решение о дне начала деятельности федеральных судов на территориях новых субъектов принимает Пленум Верховного Суда Российской Федерации и официально извещает об этом. В данном Федеральном конституционном законе №6–ФКЗ подробно регламентировались процессуальные вопросы реализации правосудия на различных стадиях судопроизводства, расследования уголовных дел, находящихся в производстве органов предварительного расследования, действующих на территориях этих субъектов на день их принятия в состав Российской Федерации.

Важное значение в обеспечении конституционного права каждого крымчанина на невиновность имел и Федеральный закон от 5 мая 2014 года №91–ФЗ «О применении положений

Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно–процессуального кодекса Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁸³, которым регулировались особенности осуществления уголовного судопроизводства на территориях этих субъектов.

В соответствии со статьей 9 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года №6–ФКЗ 23 июня 2014 года были приняты три Федеральных закона: №154–ФЗ «О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸⁴, №155–ФЗ «Об органах судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁸⁵, №156–ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁸⁶.

И наконец, следует назвать Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2014 года №21 «О дне начала деятельности федеральных судов на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». В данном Постановлении днем начала деятельности всех созданных на территории новых субъектов Пленум Верховного Суда Российской Федерации определил 26 декабря 2014 года⁸⁷.

Таким образом, практически в течении 10 месяцев (с 18 марта 2014 до 26 декабря 2014 г.) на территории новых субъектов шло становление правосудия, отвечающего всем конституционным требованиям, действующим в остальных субъектах Российской Федерации.

Такие временные рамки становления правосудия в Крыму и Севастополе были обусловлены как процедурой приема лиц, претендующих на должности судей, в гражданство Российской Федерации, так и их конкурсным отбором.

83 См.: *СЗ РФ*. 2014, № 19, ст. 2296.

84 См.: *СЗ РФ*. 2014, № 26, ч. 1, ст. 3360.

85 См.: *СЗ РФ*, 2014, № 26, ч. 1, ст. 3361.

86 См.: *СЗ РФ*, 2014, № 26, ч.1, ст. 3362.

87 См.: *Российская газета*. 2014. 25 декабря.

Необходимо отметить еще одну особенность. Структура Конституции Республики Крым и Устава Севастополя в принципе идентичны структуре учредительных актов субъектов Российской Федерации, но имеют свои особенности.

Во-первых, преамбулы Конституции Крыма и Устава Севастополя содержат положения, констатирующие героическое прошлое легендарной воинской славы России, массовый героизм, мужество и стойкость воинов и жителей этих субъектов, подтверждающие историческое единство с народами Российской Федерации. В преамбулах специально подчеркивается, что как Государственный Совет Республики Крым, так и Законодательное Собрание города Севастополя, опираясь на волю многонационального народа Крыма и жителей города Севастополя, выраженную в решении референдума от 16 марта 2014 года, принимают Конституцию Республики Крым и Устав города Севастополя.

Следует отметить, что положения Преамбулы учредительных нормативно-правовых актов новых субъектов Российской Федерации имеют такую же юридическую силу, как и положения остальных норм вышеназванных актов. На это неоднократно указывал Конституционный Суд России. Поскольку территории новых субъектов являются неотъемлемой частью территории Российской Федерации, поэтому и решения Конституционного Суда Российской Федерации вполне коррелируются и в механизм реализации Конституции Республики Крым и Устава города Севастополя.

Во-вторых, как в Конституции Республики Крым, так и в Уставе города Севастополя имеется статья, в которой закреплен, по сути, юридический механизм переходного периода. До урегулирования вопросов интеграции новых субъектов в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации Конституция Республики Крым и Устав Севастополя применяются с учетом положений Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов и положений

Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Таким образом, можно констатировать, что переходный период закончен. Юридически становление конституционного строя в новых субъектах Российской Федерации состоялось, они стали частью России.

Вместе с тем перед этими субъектами стоит много проблем. Самое главное – это развитие социально-экономических, культурных основ конституционного строя. В их обеспечение на федеральном уровне принято большое количество нормативно-правовых актов. Среди них важное значение имеют: федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года⁸⁸, Федеральный закон от 29 ноября 2014 года «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁸⁹.

В развитие этих и других федеральных актов новые субъекты приняли значительное количество законов и постановлений, конкретизирующих сферы обеспечения социально-культурных, финансовых, межнациональных и других отношений социально-экономического строя Крыма и Севастополя. Их анализ предлагается в других главах монографии.

88 См.: *СЗ РФ. 2014. №33, ст. 4595.*

89 См.: *СЗ РФ. 2014. №48, ст. 6658.*

Глава 4. Конституционно-правовой механизм публичной власти в Крыму: проблемы и тенденции развития

Продолжающиеся в стране реформы, в том числе реформа управления, направлены на оптимизацию властных процессов и институтов, модернизацию экономической и политической систем страны, налаживание диалога органов государственной власти с институтами гражданского общества.

В федеративном государстве конституционный механизм публичной власти имеет двухуровневую структуру. Государственным устройством Российской Федерации во многом определяются порядок и принципы формирования государственных органов, их компетенция, формы взаимодействия между ними. Согласно статье 11 Конституции субъекты Федерации образуют собственную систему региональных властных институтов, призванных обеспечить волю и интересы населения субъекта Федерации. Новые субъекты Федерации – Республика Крым и города федерального значения Севастополь в большей степени сформировали соответствующие региональные органы власти, хотя этот процесс по прошествии столь короткого времени вряд ли можно считать завершенным.

Важнейшим признаком публичной власти является легальность ее возникновения и легитимность осуществления. Источником власти в Республике Крым и городе Севастополе является население соответствующих регионов, которое выразило свою волю на референдуме, а также путем принятия соответствующими парламентами учредительных актов – Конституции Республики Крым 2014 года и Устава города Севастополя 2014 года.

Сущность организации того или иного государственно-правового института или механизма находит свое отражение в его принципах, отправных началах организации, отражающих определенные закономерности конституционно-правового развития. Принципами конституционно-правового механизма публичной власти выступают закрепленные в федеральной Конституции

1993 года и Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2015 г.)⁹⁰ принципы народовластия, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, единства системы государственной власти, разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий, самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления (ст. 1, 3, 5, 10 Конституции РФ, ст. 1 Федерального закона №184–ФЗ).

Интеграционные установления новых субъектов в сфере выстраивания конституционно-правового механизма публичной власти проявились в том, что региональный законодатель исходил из федеральных отправных начал конструирования системы власти, поэтому региональные принципы организации власти в новых субъектах не получили должной регламентации на учредительном уровне.

Например, Устав города Севастополя от 14 апреля 2014 года (в ред. от 24 июля 2014 г.), включив в свою структуру главу III «Основы организации государственной власти города Севастополя», минимально регламентировал соответствующие принципы, уделив внимание лишь принципу разделения властей (ст. 11) и делегирования полномочий в системе исполнительной власти (ст. 12). В Уставе отмечается, что система органов государственной власти города Севастополя устанавливается настоящим Уставом в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федера-

90 См.: *СЗ РФ*. 1999. № 42, ст. 5005; 2016. №1, ч.1, ст. 80.

ции, установленными федеральным законом. Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 года в главе I «Основы конституционного строя» воспроизводит принципы конституционного строя и организации власти, закрепленные федеральной Конституцией 1993 года.

В структуре своих учредительных документов новые субъекты Федерации не одинаково решили вопрос о расположении норм об органах, открывающих региональный механизм публичной власти. В структуре Конституции Республики Крым система органов начинается с главы о руководителе республики Крым (гл. 4 «Глава Республики Крым»), что в большей степени следует федеральной Конституции 1993 года, далее следуют главы о Государственном Совете (гл. 5), Совете Министров (гл. 6), судебной власти и прокуратуре Республики Крым (гл. 7). В Уставе города Севастополя систему органов открывает глава о Законодательном Собрании (гл. 4), затем идут главы о Губернаторе города Севастополя (гл. 5), Правительстве (гл. 6), судебной власти (гл. 7). Различие подходов во многом объясняется тем фактом, что республика в составе Российской Федерации вообще, и Республика Крым, в частности, определяется федеральной Конституцией как государство (ч.1 ст. 5), государственное образование, что во многом способствует перенесению некоторых атрибутов государственности, федеральных институтов и схем на региональный уровень.

Любой конституционно-правовой механизм власти эффективен только в том случае, если в полной мере отражает целостную природу публичной власти, а его элементы взаимосвязаны и обладают системностью.

Юридические гарантии механизма публичной власти закреплены в федеральной конституции и конституциях (уставах) субъектов Федерации.

На сегодняшний день в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь выстроена собственная конституционная система органов государственной власти. Так, в Республике Крым были приняты следующие законы учредительного характера: от 15 мая 2014 года (в ред. 15 сентября 2014 г.) «О Государственном Совете Республики Крым – Парламенте Ре-

спублики Крым», от 15 мая 2014 года (в ред. от 30 декабря 2015 г.) «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым», от 29 мая 2014 года (в ред. 28 ноября 2014 г.) «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым», от 29 мая 2014 года (в ред. от 17 декабря 2014 г.) «О государственных должностях республики Крым», от 29 мая 2014 года (в ред. от 17 декабря 2014 г.) «О государственной гражданской службе республики Крым», от 29 мая 2014 года «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Крым», от 5 августа 2014 года «О порядке избрания Главы Республики Крым», от 1 сентября 2014 года (в ред. от 18 февраля 2016 г.) «О мировых судьях Республики Крым», от 10 сентября 2014 года (в ред. 28 ноября 2014 г.) «О статусе депутата Государственного Совета Республики Крым», от 10 сентября 2014 года (в ред. от 7 декабря 2015 г.) «О числе депутатов Государственного Совета Республики Крым, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе», от 20 ноября 2014 года «О Счетной палате Республики Крым», от 30 октября 2015 года «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Республике Крым»⁹¹ и др. Соответствующие нормативные акты, конституирующие систему государственной власти, были приняты и в городе федерального значения Севастополь⁹².

Порядок организации и проведения выборов в новых субъектах Российской Федерации определяется Законом Республики Крым от 15 мая 2014 года № 3–ЗРК (ред. от 30 декабря 2015 г.) «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым» и Законом города Севастополя от 30 апреля 2014 года №4–ЗС (ред. от 13 мая 2014 г.) «О выборах депутатов Законодательного Собрания города Севастополя».

Избирательная кампания, которая проводилась в Крыму осе-

⁹¹ См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. №1, ч. 2; №2, ч.1; №3, ч.1; №5, ч.1; 2015. №10.*

⁹² См.: *Законы города Севастополь: от 10 июля 2014 года (в ред. от 24 июля 2014 г.) «О Законодательном Собрании города Севастополя», от 30 апреля 2014 года (в ред. от 24 июля 2014 г.) «О Правительстве Севастополя», от 30 апреля 2014 года «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 12 июля; 2014. 30 апреля.*

нию 2014 года, характеризовалась рядом особенностей.

Во-первых, на территории Крыма и Севастополя впервые было применено российское избирательное законодательство, реализован Федеральный закон 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Выборы в Крыму были синхронизированы с выборами в других российских регионах, проводились в Единый день голосования.

Во-вторых, проведение выборов в Крыму было связано с переносом даты выборов. И это обстоятельство, на наш взгляд, было обусловлено стремлением федеральной власти как можно скорее сформировать легитимные органы новых субъектов на основе действующего российского избирательного законодательства и окончательно оформить соответствующий конституционно-правовой механизм публичной власти. Важное значение имело создание легитимных законодательных органов власти новых субъектов Российской Федерации, способных принимать законы, обеспечивающие дальнейшую интеграцию в экономическую, финансовую, социальную и правовую системы России.

В первоначальной редакции Федерального конституционно-го закона от 21 марта 2014 года № 6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»⁹³ устанавливалось, что выборы в органы государственной власти Республики Крым и в органы государственной власти города федерального значения Севастополя проводятся во второе воскресенье сентября 2015 года (ч.1 ст. 7).

Затем Федеральным конституционным законом от 27 мая 2014 года № 7–ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» были внесены изменения в часть

93 См.: *СЗ РФ. 2014. № 12, ст. 1201.*

1 статьи 7 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6–ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», согласно которым выборы в Государственный Совет Республики Крым – парламент Республики Крым и Законодательное Собрание города Севастополя проводятся во второе воскресенье сентября 2014 года; Глава Республики Крым и губернатор города Севастополя избираются, соответственно, депутатами Государственного Совета Республики Крым и депутатами Законодательного Собрания города Севастополя нового созыва не позднее декабря 2014 года⁹⁴.

11 июня 2014 года на внеочередной сессии Государственного Совета Республики Крым принято постановление о назначении выборов депутатов крымского парламента на 14 сентября 2014 года.

Перенос выборов послужил основанием для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации общественной организации «Милли Фирка», которая оспаривала конституционность такого переноса. По мнению заявителя, приведенные законоположения, закрепляющие проведение выборов на один год раньше, чем это изначально предусматривалось Федеральным конституционным законом «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», противоречат статьям 30, 32 (части 1 и 2) и 71 (пункты «в», «г») Конституции Российской Федерации, поскольку участники избирательного процесса не имели достаточно времени для того, чтобы подготовиться к проведению выборов на территории указанных новых субъектов Российской Федерации, в частности по вопросам оформления гражданства Российской Федерации или получения паспорта гражданина Российской Федерации.

В своем Определении от 7 октября 2014 года № 2310–О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общественной орга-

94 См.: *СЗ РФ. 2014. № 22, ст. 2766.*

низации «Милли Фирка» на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что изменение сроков выборов, указанных в договоре о воссоединении, не противоречит Конституции Российской Федерации. Само соглашение, согласно позиции суда, обладает особым статусом и не является международным договором, который имел бы приоритет над федеральными законами.

Орган конституционного контроля отметил, что федеральный законодатель, «действуя в пределах своей дискреции, в целях обеспечения наиболее адекватного в новых политических и экономических условиях представительства в органах государственной власти жителей Республики Крым и города федерального значения Севастополя оптимизировал сроки формирования высших органов государственной власти данных субъектов Российской Федерации посредством принятия оспариваемого законоположения»⁹⁵.

Конституционный Суд Российской Федерации посчитал, что именно законодатель должен определять сроки и конкретное содержание переходного периода интеграции новых субъектов в российское правовое пространство. Решение федерального законодателя основывалось на совместном обращении Государственного Совета Республики Крым и Законодательного Собрания города Севастополя к Президенту Российской Федерации от 11 апреля 2014 года, которые просили Президента Российской Федерации поддержать их инициативу о проведении выборов в Государственный Совет Республики Крым и Законодательное Собрание города Севастополя во второе воскресенье сентября 2014 года, заявлениях новых властей о готовности органов государственной власти Республики Крым и города федерального

⁹⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.05.2016).

значения Севастополя издать – учитывая оперативность и масштабность принимаемых Российской Федерацией мер по интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации – необходимые правовые акты для их скорейшей интеграции в систему органов государственной власти Российской Федерации.

В-третьих, Российской Федерацией был проведен ряд мероприятий по организации избирательного процесса на территориях новых субъектов, например, проведено обучение председателей и секретарей территориальных избирательных комиссий Республики Крым и города Севастополя, ЦИК РФ, избирательными комиссиями других субъектов Федерации им была оказана консультативная, методическая помощь. Были созданы возможности для участия в выборах широких слоев населения, например: жителям Крыма без российских паспортов тоже было предоставлено право участвовать в выборах.

В-четвертых, наблюдалось некоторое снижение активности населения по сравнению с референдумом о вхождении Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации. Если при проведении референдума по Автономной Республике Крым явка составили, 83,01 %, по г. Севастополю – 89,5 %, то в выборах приняли участие 53,61% от общего числа зарегистрированных избирателей.

В-пятых, с точки зрения представленности политических сил результаты выборов депутатов Государственного совета Республики Крым первого созыва, прошедшие 14 сентября 2014 года, были предсказуемы. На места в парламент Республики Крым претендовали 803 кандидата – по спискам 12 политических партий и 108 человек по мажоритарным округам. В Государственный Совет Республики избраны 75 депутатов: 50 депутатов по республиканскому избирательному округу и 25 депутатов по одномандатному избирательному округу.

По республиканскому избирательному округу 5-процентный барьер преодолели две политические партии – Крымское региональное отделение Всероссийской политической партии

«ЕДИНАЯ РОССИЯ» и Крымское региональное отделение Политической партии ЛДПР.

По всем 25 одномандатным избирательным округам победу одержали кандидаты, выдвинутые Крымским региональным отделением Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Крымское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» получило 70 мандатов (45 мандатов по республиканскому округу (70, 18%) и 25 мандатов по одномандатным округам). Крымское региональное отделение Политической партии ЛДПР получило 5 мандатов (8,49% по республиканскому округу)⁹⁶.

В городе Севастополе 22 места из 24 в парламенте заняли кандидаты, выдвинутые Севастопольским региональным отделением Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»: 8 человек по мажоритарным округам и 14 человек по списку партии и 2 места – депутаты ЛДПР.

В отношении высших должностных лиц новых субъектов Федерации был избран не прямой – выборы населением, а опосредованный путь их наделения полномочиями. Соответствующий порядок закреплен Законом Республики Крым от 5 августа 2014 года «О порядке избрания Главы Республики Крым»⁹⁷ и Законом Севастополя от 30 апреля 2014 года №7–ЗС «О порядке избрания Губернатора города Севастополя депутатами Законодательного Собрания города Севастополя»⁹⁸.

Полагаем, что отказ от прямых выборов глав новых субъектов был обусловлен следующими обстоятельствами. Очевидно, что выборы глав субъектов населением снижают управляемость данных процессов. Избрание главы субъекта политическим большинством в парламенте субъекта позволяет прогнозировать результаты. Прямые выборы чреваты возникновением

⁹⁶ См.: URL: <http://cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=136&npg=-1> (дата обращения: 01.05.2016).

⁹⁷ См.: Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. №2, ч.1.

⁹⁸ См.: Севастопольские известия. 2014. 30 апреля.

избирательных споров, конфликтов, возможностью скрытого влияния различных национальных, религиозных, финансовых структур на данный процесс. В условиях неустойчивости социально-экономической и межнациональной ситуации в Крыму и города Севастополе организация прямых выборов могла иметь дополнительный дестабилизирующий характер.

В-шестых, необходимо отметить, что результаты выборов в Крыму не признаются Европейским союзом. Об этом заявила пресс-секретарь верховного представителя ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Федерики Могерини Майя Косьянчич. Она отметила, что Евросоюз «не признает и осуждает любые избирательные процессы, организованные Россией на территории Крыма»⁹⁹. Этот подход вписывается в политику США и стран Евросоюза по неприятию факта вхождения Республики Крым и городе Севастополя в состав России и введению экономических санкций против нашей страны.

Для проведения выборов депутатов Государственной Думы России 4 декабря 2016 года в Крыму будет создано три мажоритарных округа. В первое воскресенье марта 2018 года население Крыма и города Севастополя также будут принимать участие в выборах Президента России. На сегодняшний день зарегистрировано 7 участников процедуры предварительного голосования (праймериз) по кандидатурам для выдвижения кандидатов от партии «Единая Россия» в депутаты Госдумы седьмого созыва по избирательному округу на территории Республики Крым.

Рассматривая конституционно-правовые вопросы формирования и функционирования органов публичной власти в Республике Крым и городе Севастополе, необходимо также принимать во внимание, что на протяжении двух последних лет и по сегодняшний день сохраняется угроза дестабилизации общественно-политической обстановки в Крымском федеральном округе. Органам власти приходится работать практически в условиях чрезвычайной ситуации из-за санкций, введенных против России, подрыва опоры ЛЭП в Херсонской области Украины и проблем энергоснабжения полуострова, карантинных

⁹⁹ См.: URL:<http://news.allcrimea.net/news/2015/9/17/evrosojuz-ne-priznaet-vybory-proshedshie-v-krymu-45216> (дата обращения: 01.05.2016).

мероприятий на некоторых территориях, незавершенности процесса адаптации правовой системы новых субъектов к российскому законодательству.

Как отмечают И.А. Старостина и С.И. Яковлев, в определении статуса Крыма можно выявить и негативные отклонения, которые выражаются в опережающем принятии политических, а не правовых решений, избирательности и одностороннем применении норм международного права, непросчитанности публичных (конституционных и международных) рисков, сокращении процессуальных сроков, что фактически исключает публичные дискуссии, обсуждения, переговоры всех заинтересованных сторон¹⁰⁰.

Анализ положений Конституции Республики Крым и Устава города Севастополя свидетельствует о том, что законодательные органы власти соответствующих субъектов призваны выполнять представительные, законодательные и контрольные функции. При этом, если сопоставлять полномочия указанных органов публичной власти с компетенцией Федерального Собрания Российской Федерации, их часть выходит за рамки полномочий федерального парламента. Например, согласно статье 75 Конституции Республики Крым к ведению Государственного Совета Республики Крым относятся не только принятие Конституции Республики Крым, законов Республики Крым, внесение в них изменений, но и толкование Конституции Республики Крым, законов Республики Крым.

На федеральном уровне соответствующее полномочие принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Но разработчики Конституции Республики Крым и Устава города Севастополя отказались от концепции региональной конституционной юстиции в данных субъектах. Поэтому деятельность по уяснению и разъяснению смысла предписаний региональных учредительных актов будет осуществляться не в рамках судеб-

¹⁰⁰ См.: Старостина И.А., Яковлев С.И. Конституционно-правовой статус Республики Крым и города Севастополя в контексте закономерностей и отклонений // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения: сборник материалов научной конференции / отв. ред. профессор С.А. Авакьян. М., 2015. С. 74.

ной, а в рамках законодательной власти. Кроме того, Конституция Республики Крым допускает выполнение парламентом «иных полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами», что, безусловно, расширяет компетенцию законодательного и представительного органа Республики Крым.

Подобное положение включено в пункт 2.4 статьи 20 Устава Севастополя. При этом, в статье 3. Закона города Севастополя от 10 июля 2014 года № 35–ЗС (в ред. от 28 декабря 2015 г.) «О Законодательном Собрании города Севастополя»¹⁰¹ определены пределы деятельности Законодательного Собрания, закреплено, что Законодательное Собрание осуществляет свою деятельность в пределах полномочий города Севастополя как субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и города Севастополя, а также по предметам ведения города Севастополя как субъекта Российской Федерации. Полагаем, что указанная статья не в полной мере учитывает «открытый» характер перечня полномочий, закрепленный Уставом города Севастополя.

В учредительных документах Республики Крым и города Севастополя достаточно хорошо регламентирован механизм взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти, четко прослеживаются контрольные функции парламента. Например, к ведению Государственного Совета Республики Крым относится заслушивание ежегодного отчета Главы Республики Крым о результатах деятельности Совета министров Республики Крым, в том числе по вопросам, поставленным Государственным Советом Республики Крым, избрание Главы Республики Крым, согласование назначения на должность Председателя Совета министров Республики Крым, если Глава Республики Крым не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета министров Республики Крым, согласование назначения на должность заместителей Председателя Совета министров Республики Крым, министра, осуществляющего полномочия в сфере санаторно-курортного и туристического сектора, и министра, осуществляющего полномочия в сфере экологии и природопользования, выражение недоверия членам

¹⁰¹ См.: Севастопольские известия. 2014. 12 июля.

Совета министров Республики Крым, которые назначаются на должность с согласия Государственного Совета Республики Крым, принятие решения о досрочном прекращении полномочий Главы Республики Крым в случаях, предусмотренных федеральным законом и настоящей Конституцией (ст. 75 Конституции Республики Крым 2014 г.). Аналогичные полномочия Законодательного Собрания предусмотрены статьей 20 Устава города Севастополя.

Вместе с тем на практике действия законодательной и исполнительной ветвей власти в законодательном процессе не всегда согласованны. Например, на внеочередной сессии Законодательного собрания Севастополя в марте 2016 года рассматривался законопроект о внесении изменений в городской бюджет. При этом вместе с законопроектом не было представлено заключение Контрольно-счетной палаты, что согласно законодательству является обязательным требованием к законопроекту¹⁰². Подготовка соответствующего заключения потребовала времени, что внесло свои коррективы в законодательный процесс. Однако решение некоторых социально-экономических вопросов носит безотлагательный характер и несогласованность действий ветвей власти в законодательном процессе может негативно повлиять на уровень жизни населения субъекта.

Адаптация правовой системы Республики Крым и города Севастополя в российскую правовую систему вызвала необходимость принятия и федеральных конституционных законов, федеральных законов на уровне Федерации и создания собственной правовой базы на региональном уровне.

В стенографическом отчете встречи В.В. Путина с членами фракций политических партий в Государственной Думе 14 августа 2014 года в Ялте глава государства отметил, что было принято 12 федеральных конституционных законов и 283 федеральных закона, затрагивающих ключевые вопросы экономики, финансовой, банковской системы, социальной сферы жизни Крыма и Севастополя в переходный период¹⁰³.

¹⁰² См.: URL:<http://news.allcrimea.net/news/2016/3/10> (дата обращения: 01.05.2016).

¹⁰³ См.: URL:<http://kremlin.ru/events/president/news/46451> (дата обращения: 01.05.2016).

Координация этих процессов со стороны Федерации осуществлялась, в частности, в рамках Совета законодателей, в котором была создана Комиссия Совета законодателей по вопросам интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации.

Соответствующая комиссия осуществляла предварительное рассмотрение проектов законодательных инициатив, направленных в Совет законодателей Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти новых субъектов Федерации, а также подготовку заключений на эти проекты законодательных инициатив, координировала работу по взаимодействию с комитетами Государственной Думы и комитетами Совета Федерации, полномочными представителями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Общественной палатой Российской Федерации, научными организациями и экспертными советами.

Кроме того, Федерация осуществляла мониторинг ситуации, например, накануне совещания в Ялте с Президентом России депутаты Государственной Думы России провели на полуострове 130 встреч и приемов в 24 муниципальных образованиях. Пока в Государственной Думе нет депутатов, которые представляли бы Крым и Севастополь, задача парламентариев состояла в том, чтобы разобраться, насколько на полуострове решены проблемы переходного периода и насколько эффективно работают федеральные законы, принятые российским парламентом во время весенней сессии и касающиеся Крыма¹⁰⁴.

В свою очередь, за два прошедших года после вхождения Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации законодательные органы власти этих субъектов провели большую работу по введению соответствующих субъектов в правовое пространство России. В Крыму было принято свыше 300 законов (включая законы о внесении изменений и дополнений), в Севастополе более 230 законов.

104 См.: Изотов И. Депутаты Госдумы провели в Крыму 130 встреч // URL:<http://rg.ru/2014/08/12/reg-kfo/deputy.html> (дата обращения: 01.05.2016).

В то же время очевидно, что ускоренное принятие законов, даже объективно обусловленное необходимостью форсировать интеграцию новых субъектов в состав Российской Федерации, не может не сказаться на их качестве. Как правило, принятие закона влечет за собой юридические, социальные и политические последствия. Эффективность правового регулирования общественных отношений определяется не только своевременностью, но и качеством принимаемых законодательных актов. При сокращении сроков в целях «оптимизации» процедур принятия законов возможно возникновение таких проблем, как несогласованность позиции субъектов права законодательной инициативы и принятия законов, несистематизированность, противоречивость или декларативность актов, их финансовая, ресурсная необеспеченность.

На практике может возникнуть ситуация, когда потребуется оперативно внести изменения в принятый недавно закон. Вероятно, этим обстоятельством обусловлен тот факт, что право законодательной инициативы в Государственном Совете Республики Крым принадлежит прокурору Республики Крым и территориальному органу Министерства юстиции Российской Федерации в Республике Крым по вопросам их ведения (ст. 78 Конституции Республики Крым). Именно территориальные органы Министерства юстиции призваны осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики того или иного субъекта Федерации в сфере правового обеспечения деятельности главы субъекта и высшего органа исполнительной власти.

Обеспечение законодательной деятельности предполагает принятие актов, направленных на регулирование порядка опубликования и вступления в силу законов. Закон Республики Крым от 5 июня 2014 года «О принятии, обнародовании, вступлении в силу и хранении законов Республики Крым и постановлений Государственного Совета Республики Крым»¹⁰⁵ содержит подробную регламентацию этих вопросов, в частности, предусматривая в отличие от действующего Федерального за-

¹⁰⁵ См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым*. 2014. № 1, ч. 2.

кона от 14 июня 1994 года № 5–ФЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» порядок оформления и регистрации законов, а также хранения подлинников законов (гл. 4), постановлений Государственного Совета (гл. 4–1).

Сделаны важные шаги для создания правозащитной системы, в частности приняты Законы Республики Крым от 2 июля 2014 года «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Крым»¹⁰⁶, от 25 августа 2014 года «Об Уполномоченном по правам ребенка в Республике Крым»¹⁰⁷, от 17 июля 2014 года «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Республике Крым»¹⁰⁸. Опыт двадцатилетнего функционирования данного института в нашей стране свидетельствует о том, что он работает достаточно эффективно на федеральном и региональном уровнях, обеспечивает защиту нарушенных прав граждан, развитие российского законодательства по правам человека.

В последнее время мы наблюдаем постепенное развертывание данного института, кроме того, в научной литературе обсуждается вопрос о необходимости дальнейшей специализации института Уполномоченного по правам человека, создания института финансового уполномоченного, уполномоченного по делам военнослужащих, уполномоченного по правам народов и т.д. Учитывая сложившуюся межнациональную ситуацию для Республики Крым может стать актуальным вопрос о создании специализированного института – Уполномоченного по правам народов, который будет способствовать защите и восстановлению прав народов в сфере их национально–культурного развития, обеспечению равноправия народов, разрешению «конфликта интересов» государства, бизнеса и этносов, предотвращению межнациональных конфликтов, правовому просвещению и повышению уровня правовой культуры граждан и должностных лиц.

Продолжающиеся в Российской Федерации реформы (федерации)

106 См.: *Крымские известия*. 2014. 4 июля.

107 См.: *Крымские известия*. 2014. 30 августа.

108 См.: *Крымские известия*. 2014. 23 июля.

ративных отношений, местного самоуправления и административная реформа) направлены на формирование оптимальной модели взаимоотношений органов государственной власти, ликвидацию элементов дублирования в ее функционировании, преобразование системы и порядка работы органов исполнительной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации. Динамика преобразовательных процессов, внедрение современных методик и технологий управления способствуют превращению органов государственной власти в более сложные системы, для обеспечения управляемости которыми необходимы новые структуры, формы и методы деятельности.

Анализируя институт президентской власти в России, некоторые ученые приходят к выводу о том, что президентская ветвь власти выступает «особой и отдельной разновидностью государственной власти»¹⁰⁹. Особая роль полномочных представителей Президента России предопределяется конституционным статусом главы государства. Ученым представляется очевидной «принадлежность представителей Президента РФ к президентской ветви власти, как самостоятельной ветви власти, взятой в ее структурном виде»¹¹⁰.

Вхождение территорий новых субъектов в состав Российской Федерации потребовало решения вопросов укрепления российской государственности, упрочения федерального присутствия в регионах, повышения качества государственного управления. Поэтому 21 марта 2014 года Президентом Российской Федерации был подписан Указ от № 168 г. Москва «Об образовании Крымского федерального округа»¹¹¹, назначен полномочный представитель Президента Российской Федерации в нем (центр округа – город Симферополь). Деятельность полномочного

¹⁰⁹ См., например: Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право.* 1998. № 1. С. 26–27; Косолапов М.Ф. Суд в системе государственной власти Российской Федерации (конституционные аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 7.

¹¹⁰ См., например: Степанян М.С. Государственные органы представительства главы государства: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Краснодар, 2004. С. 9.

¹¹¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 12, ст. 1265.

представителя в федеральном округе в целом способствует решению таких задач, как формирование единого правового пространства, рациональная организация производственной инфраструктуры, взаимодействие разноразмерной системы органов государственной власти.

Положения Конституции Республики Крым в части установления конституционного статуса Главы Республики Крым в целом соответствуют Федеральному закону 1999 года №184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Конституцией субъекта предусмотрено соединение функций высшего должностного лица и главы исполнительной власти Республики (ст. 61 Конституции Республики Крым, ст. 24 Устава г. Севастополя). Глава Республики Крым призван принимать меры по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Республики Крым, определять основные направления развития Республики Крым.

Особенность ситуации в связи с государственным переворотом на Украине и вхождением Республики Крым в состав Российской Федерации заключалась в том, что главе Республике Крым неоднократно приходилось принимать экстраординарные меры по поддержанию законности, правопорядка, защите прав граждан на территории Республики.

Так, например, в первые месяцы после вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации и.о. Главы Республики Крым С. В. Аксеновым были подписаны Указы: от 15 апреля 2014 года «О создании антитеррористической комиссии в Республике Крым», от 3 мая 2014 года «Об усилении охраны некоторых административных зданий», от 16 мая 2014 года «Об ограничениях в проведении массовых мероприятий в связи с событиями на юго–востоке Украины», от 3 октября 2014 года «Об образовании постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Республике Крым»¹¹² и др.

¹¹² См.: URL:<http://glava.rk.gov.ru/rus/docs/ukazy.htm> (дата обращения: 01.05.2016).

В Указе от 16 мая 2014 года «Об ограничениях в проведении массовых мероприятий в связи с событиями на юго–востоке Украины», в частности, устанавливались ограничения в сфере реализации политических прав и свобод граждан. В Указе устанавливалось, что «в связи с продолжающимися событиями во многих городах юга–востока Украины, в результате которых есть жертвы и пострадавшие со стороны гражданского мирного населения, в целях устранения возможных провокаций со стороны экстремистов, имеющих возможность проникнуть на территорию Республики Крым, во избежание срыва курортного сезона в Республике Крым запретить проведение массовых мероприятий на территории Республики Крым до 6 июня 2014 года».

И в дальнейшем предпринимались и предпринимаются меры, направленные на поддержание законности и правопорядка на территории новых субъектов. В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114–ФЗ (в ред. от 23 ноября 2015 г.) «О противодействии экстремистской деятельности»¹¹³, «Стратегией противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утвержденной Президентом РФ 28 ноября 2014 г.) Указом Главы Республики Крым от 7 октября 2015 года была образована Межведомственная комиссия по вопросам противодействия экстремизму в Республике Крым¹¹⁴.

Необходимо отметить, что в Крымском федеральном округе сохраняется угроза дестабилизации общественно–политической обстановки. 21 марта 2016 года на выездном совещании в Ялте секретарь Совета безопасности РФ Н. Патрушев отметил, что «это связано политическими вызовами и экономическим давлением со стороны Запада, на приграничных территориях со стороны Украины создаются экстремистские, националистические и военизированные формирования, осуществляется транспортная, водная, продовольственная и энергетическая блокада Крымского полуострова»¹¹⁵. Поэтому функционирование всего

113 См.: СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3031.

114 См.: URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2016).

115 См.: Егоров И. Киев, Турция и коррупция //Российская газета. 2016. 22 марта.

конституционно-правового механизма публичной власти в Крыму осуществляется в особых условиях, требующих постоянного мониторинга общественно–политической обстановки, состояния межнациональных отношений, уровня социальной удовлетворенности населения новых субъектов Российской Федерации. Это налагает дополнительные обязанности на представителей властных структур, обуславливает необходимость их взаимодействия с населением и институтами гражданского общества.

Отдельной системной проблемой исполнительной власти в России вообще и в новых субъектах в частности остается проблема коррупции. В целях приведения законодательства этих субъектов в соответствие с федеральным законодательством в данной сфере Главой Республики Крым были приняты следующие Указы: от 21 апреля 2015 года «О вопросах противодействия коррупции в Республике Крым», от 30 сентября 2015 года «О проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о проверке соблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения обязанностей и соблюдения», от 19 февраля 2016 года «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹¹⁶.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273–ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172–ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьёй 65 Конституции Республики Крым, Законом Республики Крым от 22 июля 2014 года № 36–ЗРК «О противодействии кор-

¹¹⁶ См.: URL:<http://glava.rk.gov.ru/rus/docs/ukazy.htm> (дата обращения: 01.05.2016).

рупции в Республике Крым», Указом Главы Республики Крым от 2 марта 2016 года утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Главой Республики Крым и Советом министров Республики Крым.

Неопределенность режима некоторых объектов собственности на территории Республики Крым и города Севастополя, акты национализации собственности украинских олигархов актуализируют деятельность региональных властей новых субъектов по противодействию коррупции. В результате коррупции власть подвергается деформациям, нарушаются права и свободы граждан, создается угроза национальной безопасности.

Так, например, летом 2015 года на совещании в Севастополе по вопросам обеспечения законности и правопорядка в Крымском федеральном округ Президент России отметил, что «не снижается уровень преступлений коррупционной и экономической направленности», в том числе в 2014–2015 годах зарегистрировано более 1,5 тысяч подобных преступлений. Из них свыше 20 процентов связаны с коррупцией. Глава государства также потребовал очистить органы власти от коррупционеров¹¹⁷.

К сожалению, в новых субъектах Российской Федерации коррупционные факты имеют место быть. Например, 25 июня 2015 года сотрудниками УФСБ по Республике Крым и Севастополю было произведено задержание министра промышленной политики и торговли республики А. Скрынника по подозрению в пособничестве при совершении мошенничества. Уголовное дело против министра возбуждено по статьям 33 (определяет виды соучастников преступления) и 159 (мошенничество) Уголовного кодекса Российской Федерации. По версии следствия, Скрынник, действуя в сговоре с Карповым и Хмелевским, обратился в крымское управление Федеральной налоговой службы России с неправомерным требованием о перерегистрации учреждения «Бахчисарайское районное потребительское общество» стоимостью более 48 миллионов рублей в частную собственность с использованием подложных протоколов собрания

117 См.: Латухина К. Крым – наш ответ // *Российская газета*. 2015. 20 августа.

пайщиков общества. Государственный совет Республики Крым осенью 2014 года объявил имущество Бахчисарайского РайПО собственностью Республики¹¹⁸.

В марте 2016 года при проведении Службой финансового надзора проверки на госпредприятии Республики Крым «Крымская железная дорога» чиновников ГУПа обвинили в неправомерных расходах и недополучению финансовых ресурсов на общую сумму 53,3 миллиона рублей. Должностные лица КЖД не соблюдали законодательство в части индексации зарплаты, установлении надбавок за высокие достижения в труде и за выслугу лет. Эти нарушения привели к неправомерным расходам на 24 миллиона рублей и недополучению работниками предприятия 400 тысяч рублей. Кроме того, были нарушены требования бюджетного законодательства, что привело к нецелевому использованию 8,8 миллиона рублей. В частности, профсоюзу на культурно-массовую работу перечислены 1,2 миллиона рублей.

Возникли претензии у надзорного органа и к техническому обслуживанию пассажирских вагонов, которое привело к неправомерным расходам на общую сумму 4,9 миллиона рублей. В финнадзоре считают, что руководство КЖД не проконтролировало должным образом разработку проектно-сметной документации для строительства железнодорожных подходов к мосту через Керченский пролив. Подрядчику ЗАО «Ленпром-транспроект» в результате пришлось заплатить неустойку в 12,4 миллиона рублей.

По результатам проверки в адрес ГУП РК «КЖД» направлено представление и предписание об устранении нарушений. Информация направлена Главе Республики Крым и в прокуратуру Республики Крым¹¹⁹.

В марте 2016 года был задержан начальник отдела управления ФМС по Республике Крым в Киевском районе Симферополя при получении взятки 1250 долларов. По сообщению пресс-службы Главного следственного управления СК РФ по

118 См.: URL:<http://www.interfax.ru/russia/450340> (дата обращения: 01.05.2016).

119 См.: Изотов И. На «Крымской железной дороге» нашли нарушения на 53,3 миллиона рублей //URL:<http://rg.ru/2016/03/17/reg-kfo/kzh-narusheniya.html> (дата обращения: 01.05.2016).

Республике Крым следователи устанавливают все обстоятельства преступления. Начальник отдела ФМС подозревается в совершении преступления, предусмотренного пунктом «в» части 5 статьи 290 УК РФ (получение должностным лицом через посредника взятки за действия в пользу взяткодателя, входящие в его служебные полномочия, в крупном размере)¹²⁰.

Указанные факты свидетельствуют о том, что в новых субъектах Федерации, несмотря на принимаемые меры, еще не отработаны антикоррупционные механизмы, не устранены законодательные положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции. В условиях изменения государственной принадлежности территории, смены собственников актуальными направлениями антикоррупционной деятельности остаются пресечение криминальных схем в сфере управления государственным и муниципальным имуществом, расходования бюджетных средств и осуществления государственных закупок.

В связи с завершением переходного периода, предусмотренного Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», а также в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти 15 июля 2015 года Президент России подписал Указ №368 «Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя»¹²¹.

Функции Владимир Путин подписал Указ «Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя», упраздняемого Министерства Российской Федерации по делам Крыма были переданы Министерству экономического развития Российской

120 См.: Изотов И. В Симферополе задержан за взятку начальник райотдела ФМС //URL:<http://rg.ru/2016/03/22/reg-kfo/v-simferopole-zaderzhan-za-vziatku-nachalnik-rajonnogo-otdela-fms.html> (дата обращения: 01.05.2016).

121 См.: СЗ РФ. 2015. № 29, ч. 2, ст. 4479.

Федерации. Кроме того, была образована Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя, к которой перешли функции упраздняемой Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 869 утверждено Положение о Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя¹²²

Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя является межведомственным коллегиальным органом, осуществляющим функции по организации разработки и принятия федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами и организациями согласованных решений, направленных на обеспечение социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя, а также функции по координации деятельности органов и организаций при реализации этих решений и по осуществлению контроля за их реализацией. Председателем Правительственной комиссии является заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

Исполнительную власть в Республике Крым осуществляют Глава Республики Крым, Совет министров Республики Крым и иные органы исполнительной власти Республики Крым. Совет Министров Республики Крым является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики Крым. На членов Совета министров Республики Крым распространяются ограничения, установленные федеральным законом. Глава Республики Крым может совмещать должности Главы субъекта и Председателя Совета министров

¹²² См.: Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 869 «Об утверждении Положения о Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и города Севастополя» // СЗ РФ. 2015. № 35, ст. 4988.

(как сейчас) либо назначается главой субъекта с согласия Государственного Совета Республики Крым (федеральная модель формирования правительства).

В отличие от Республики Крым Устав города Севастополя 1994 года не предусматривает разделения должностей главы субъекта и руководителя Правительства. В Правительство Севастополя входят губернатор города Севастополя, заместители председателя Правительства Севастополя, руководители департаментов Правительства Севастополя (ст. 31 Устава).

Полномочия высших органов исполнительной власти новых субъектов Федерации включают в себя: разработку и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъектов; обеспечение в пределах своих полномочий проведения единой государственной политики в области финансов, науки, образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии; осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью; разработку и обеспечение исполнения бюджета Республики Крым; осуществление иных полномочий.

Органы законодательной и исполнительной власти сотрудничают друг с другом по вопросам компетенции. Их взаимодействие проявляется и в том, что, например, постановления и распоряжения Правительства Севастополя, приказы и распоряжения исполнительных органов государственной власти города Севастополя направляются в Законодательное Собрание города Севастополя в сроки, установленные законом города Севастополя (ст. 34 Устава).

На уровне исполнительной власти обеспечивает включение актов, издаваемых этими органами, в единое правовое пространство. При отсутствии региональных органов конституционного контроля эти обязанности возложены на главу субъекта. Так, например, постановления и распоряжения Правительства Севастополя, приказы и распоряжения исполнительных органов

государственной власти города Севастополя в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Уставу и законам города Севастополя, указам и распоряжениям губернатора города Севастополя могут быть отменены губернатором города Севастополя.

Согласно части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации 1993 года в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации была утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹²³.

На территориях новых субъектов Федерации к существующим проблемам взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации (среди которых координация участия в законодательном процессе, своевременность предоставления информации, учет мнения субъектов в ходе принятия решений на федеральном уровне и т.д.) добавляются новые – переход на российское законодательство и нормативно–техническую базу Российской Федерации, пробелы собственного правового регулирования, неотработанность механизмов проверки и взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти.

¹²³ См., например, Постановление Правительства РФ от 03 ноября 2012 г. № 1142 (в ред. от 26 ноября 2015) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»(вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»)// СЗ РФ. 2012. №46, ст. 6350.

Так, например, вскрылись недостатки в рамках работы исполнительных ведомств, призванных курировать дорожное строительство. На совещании под председательством главы Федерального дорожного агентства Р. Старовойта, в котором приняли участие заместитель руководителя Росавтодора Г. Прокуронов, начальник Финансово-экономического управления Росавтодора И. Цвигун, директор филиала ФКУ «Росдортехнология» в Центральном федеральном округе С. Гошовец, заместитель министра транспорта Правительства Республики Крым В. Дукорский, председатель Комитета по бюджетной политике В. Нахлупин, представлявший заместителя директора Департамента городского хозяйства Администрации города Севастополя, П. Буйвидас были озвучены результаты проверки исполнения соглашений о выделении из федерального бюджета средств на развитие дорожного хозяйства Республики Крым и города Севастополя. Предоставление средств из федерального бюджета было утверждено Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года №738-р. Проверка проводилась в период с мая по июнь 2015 года.

В целом по итогам проверки отмечено, что в 2014 году Росавтодор профинансировал 32 заявки Совета министров Республики Крым на сумму 2,3 млрд рублей (что составляет 61% от суммы, предусмотренной Соглашением) и 28 заявок Правительства города Севастополь на сумму 365,0 млн рублей (или 62% от суммы соглашения). На 1 января 2015 года остались незатребованными по соответствующим заявкам трансферты в общем объеме 1,7 млрд рублей, в том числе по Республике Крым в размере 1,5 млрд рублей, по городу Севастополю 235,1 млн рублей.

Кроме того, отмечена слабая организация претензионной работы Службы автомобильных дорог Республики Крым с подрядными организациями. Серьезные замечания вызвало непредоставление части документов в связи с их изъятием другими контролирующими органами, либо их отсутствием. Например, документы были представлены далеко не по всем соглашениям, заключенным с муниципальными образованияами, что не позволило Росавтодору в полной мере осуществить оценку целевого использования трансфертов. Поэтому документы в обязатель-

ном порядке подлежат восстановлению и мониторингу. К нарушениям Росавтодор отнес также отсутствие исполнительной документации – актов на выполненные работы, в том числе скрытые, паспортов на продукцию поставщиков.

По городу Севастополю проверены 29 объектов, предусмотренных Программой работ. В результате проверок выявлено, что у всех заказчиков имеются нарушения, связанные с полным (частичным) отсутствием или неправильным ведением исполнительной документации (журналов работ, исполнительных схем и ведомостей), а также нарушения, связанные с недостаточной полнотой и низким качеством разработки проектов производства работ, отсутствием документов, подтверждающих качество применяемых материалов¹²⁴. Признав управленческие ошибки, представители органов исполнительной власти Республики Крым и города Севастополя заверили, что замечания будут устранены, приняты рекомендации о контроле за наличием исполнительной документации.

Вместе с тем часть проблем сохраняется и в 2016 году При этом ответственные ведомства – министерство транспорта Республики Крым, ГУП РК «Служба технического надзора» и ГКУ РК «Служба автомобильных дорог» пытаются переложить ответственность за сорванные сроки и низкое качество выполненных работ на просчеты подрядчиков и субподрядчиков. В связи с этим члены комитета Госсовета Крыма по промышленной политике, транспорту и топливно–энергетическому комплексу решили проверить наличие производственных мощностей и сертификатов у всех действующих подрядчиков, чтобы не допустить их исчезновения вместе с бюджетными деньгами¹²⁵.

В этих условиях очевидна необходимость повышения эффективности работы исполнительных ведомств новых субъектов, усиление парламентского контроля за их деятельностью. Строительство и ремонт дорог в Крыму имеет стратегическое значение, учитывая, что идет строительство моста через Керченский пролив.

¹²⁴ См.: URL:<http://rosavtodor.ru/activity/123/15211.html> (дата обращения: 01.05.2016).

¹²⁵ См.: Суконкина Ю. Застряли в ухабах//Российская газета – Крым. 2016. 23 марта.

Вхождение новых субъектов в состав Российской Федерации потребовало их включения в процесс модернизации форм информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий. Еще в 2008 году Распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года¹²⁶, был принят целый ряд актов в этой сфере: Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 года № 697 (в ред. от 05 декабря 2014 г.) «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия»)¹²⁷, Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2014 года № 1494 «Об утверждении Правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия»¹²⁸, Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 года № 2516-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» и многие другие¹²⁹.

Повсеместное внедрение информационно–телекоммуникационных технологий призвано оптимизировать систему управления и одновременно повысить ее эффективность, расширить возможности доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, повысить оперативность предоставления государственных и муниципальных услуг для населения.

Первого февраля 2016 года в Крыму начал работать региональный портал электронных государственных услуг по электронному адресу gosuslugi82.ru. На нем размещены наиболее востребованные региональные услуги. Одновременно у жителей Республики Крым и города Севастополь есть возможность воспользоваться полным набором федеральных услуг на федеральном портале¹³⁰. Президентом России была поставлена за-

126 См.: *СЗ РФ*. 2008. №20, ст. 2372.

127 См.: *СЗ РФ*. 2010. № 38, ст. 4823.

128 См.: *СЗ РФ*. 2015. № 1, ч.2, ст. 284.

129 См.: *СЗ РФ*. 2014. № 2, ч.2, ст. 155.

130 См.: URL:<http://glava.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/328436.htm> (дата обращения: 01.05.2016).

дача к 2018 году достигнуть уровня 70% предоставления всех государственных услуг в Российской Федерации в электронном виде (сейчас около 40%). Теперь Республика Крым и город Севастополь также включились в этот процесс.

Развитие инфраструктуры электронного правительства на территориях новых субъектов Федерации не может происходить одномоментно, особенно в условиях нерешенных насущных социально-экономических задач. Одной из проблем в этой области остаются очереди в МФЦ, ГИБДД и другие организации, где осуществляется оказание государственных услуг, при этом ситуация значительно ухудшается из-за действий мошенников. Кроме того, не всегда соблюдаются установленные законом сроки предоставления государственных и муниципальных услуг. Изменить ситуацию к лучшему может только повышение исполнительской ответственности должностных лиц различных уровней власти, своевременное реагирование на указанные факты органов прокуратуры и других правоохранительных органов.

Одной из актуальных проблем функционирования правоприменительных и правоохранительных органов в Республики Крым и городе Севастополе остается проблема их недостаточной обеспеченности инфраструктурой. Здания и сооружения длительное время не подвергались ремонту, не были рассчитаны на работу в интенсивном режиме.

Например, в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год, в частности, отмечается, что в декабре 2015 года в единственном следственном изоляторе Симферополя при лимите наполнения 817 человек содержалось 1 532 человека (187%), среди которых – семь осужденных, сохранивших гражданство Украины и требующих их передачи для отбывания наказания в это государство. Несмотря на принимаемые меры (условно-досрочное освобождение, амнистия 2015 года, дифференцированный подход к избранию меры пресечения в виде заключения под стражу), наблюдается дальнейшая устойчивая тенденция к росту наполнения названного учреждения. За весь период эксплуатации здания СИЗО Государственной пенитенциарной службой Украины (1991–2014

годы) не принималось необходимых мер для приведения зданий и сооружений изолятора в соответствие с элементарными требованиями пригодности для нахождения в них людей. Это здание находится в аварийном состоянии, и проведение в нем следственных действий превращает его в место массовых нарушений прав человека¹³¹.

К наиболее важным функциям правового государства относится закрепление и защита прав и свобод человека и гражданина. Конституцией Российской Федерации 1993 года предусмотрен механизм, не позволяющий государственной власти выйти за пределы права. Одним из элементов такого механизма, является институт судебной защиты прав граждан.

Продолжающаяся в стране судебная реформа совпала во времени с процессом построения судебных органов власти на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополь. Этому способствовали такие правовые акты, как Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 154–ФЗ «О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹³², Федеральный конституционный закон от 23 июня 2014 года № 10–ФКЗ «О создании Двадцать первого арбитражного апелляционного суда и о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации»¹³³, Федеральный закон от 23 июня 2014 года «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹³⁴, Федеральный закон от 23 июня 2014 года «Об органах судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹³⁵, Указ от 14 апреля 2014 года «О некоторых вопросах кадрового обеспечения судов Российской Федерации,

131 См.: *Российская газета*. 2016. 24 марта.

132 См.: *СЗ РФ*. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3360.

133 См.: *СЗ РФ*. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3359.

134 См.: *СЗ РФ*. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3361.

135 См.: *СЗ РФ*. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3362.

органов и учреждении Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации, создаваемых на территориях Республики Крым и города Севастополя»¹³⁶.

Соответствующие акты были приняты и на уровне новых субъектов Федерации: Закон Республики Крым от 1 сентября 2014 года (в ред. от 18 февраля 2016 г.) «О мировых судьях Республики Крым»¹³⁷, Закон Республики Крым от 30 октября 2015 года «О создании судебных участков и должностей мировых судей в Республике Крым»¹³⁸, Закон Республики Крым от 19 марта 2015 года «О порядке согласования представления Генерального прокурора Российской Федерации к назначению на должность Прокурора Республики Крым»¹³⁹, Закон города Севастополя от 25 июля 2014 года (в ред. от 15 мая 2015 г.) «О мировых судьях города Севастополя»¹⁴⁰.

В целях включения Республики Крым и города Севастополя в российскую судебную систему Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 154–ФЗ «О создании судов Российской Федерации на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» утверждался перечень судов, которые необходимо было сформировать. В Крыму предусматривалось создать Верховный суд Республики, 24 районных и городских суда и Крымский гарнизонный военный суд. В Севастополе – городской суд, четыре районных суда и Севастопольский гарнизонный военный суд. В каждом из двух новых регионов должен быть создан арбитражный суд.

При формировании федеральных судов, создаваемых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, были созданы условия для сохранения состава судейского корпуса. От сдачи квалификационного экзамена

136 См.: *СЗ РФ*. 2014. № 16, ст. 1878.

137 См.: *Крымские известия*. 2016. 2 марта.

138 См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым*. 2015. №10.

139 См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым*. 2015. №2, ч.2.

140 См.: *Севастопольские известия*. 2014. 30 июля.

на должность судьи федерального суда освобождались судьи, граждане Российской Федерации, замещающие должности судей судов, действующих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов (ст. 3)¹⁴¹.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2014 года № 21 Верховный Суд Республики Крым, Арбитражный суд Республики Крым, районные и городские суды Республики Крым, Крымский гарнизонный военный суд, Севастопольский городской суд, Арбитражный суд города Севастополя, районные суды города Севастополя, Севастопольский гарнизонный военный суд, Двадцать первый арбитражный апелляционный суд начали свою деятельность с 26 декабря 2014 года¹⁴².

Новая судебная система Республики Крым и города Севастополя столкнулась и с такими объективными трудностями, как выстраивание структуры органов судебной власти, освоение российского законодательства и наработка единообразной судебной практики по его применению, повышение ответственности и независимости судейского корпуса, усиления гарантий их статуса. Определенную сложность на первом этапе может представлять для судебных органов новых субъектов Федерации изучение практики Конституционного Суда Российской Федерации. Поскольку создание собственного конституционного (уставного) суда в Республике Крым и городе Севастополе не предусмотрено, к сожалению, на региональном уровне будет отсутствовать дополнительная контрольная инстанция, проверяющая акты законодательных и исполнительных органов власти на предмет соответствия Конституции (уставу) субъекта Федерации. Подобные акты могут быть предметом рассмотре-

141 См.: Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 156–ФЗ «О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» //СЗ РФ. 2014. № 26, ч.1, ст. 3362.

142 См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2014 г. № 21 «О дне начала деятельности федеральных судов на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» //Российская газета. 2014. 25 декабря.

ния в федеральном Конституционном Суде, если они изданы по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом субъектами обращения могут быть как граждане, их объединения, так и суды новых субъектов Федерации.

Сложность заключается в том, что на трудности первоначального этапа становления судебной системы в Республике Крым и городе Севастополе накладываются существующие проблемы организационно-правового механизма правосудия в Российской Федерации. К ним, по мнению М.И. Клеандрова, относятся: отсутствие стратегического плана развития судеустройственного сегмента, незавершенность создания конституционной юстиции в субъектах Федерации, несамостоятельность мировой юстиции и мировых судов, недоступность арбитражного правосудия и другие¹⁴³.

Интеграция Крыма в правовое пространство страны потребовала укрепления судебной, прокурорской системы, системы правоохранительных органов в целом, их активной работы по всем направлениям.

Новым ведомством для жителей Крыма и Севастополя после вхождения в состав России стали отделы Следственного комитета Российской Федерации. Для укомплектования отделов постоянно работающими (служащими) сотрудниками части из них пришлось изменить место своего жительства. Переданные от МВД и прокуратуры Украины материалы нуждаются в систематизации и адаптации к российскому законодательству. При этом очевидна возможность возникновения противоречий и пробелов, недостатков следствия, что обусловлено неидентичностью российской и украинской правовых систем.

По данным руководителя Главного следственного управле-

¹⁴³ См.: Клеандров М.И. Проблемы организационно-правового механизма правосудия в Российской Федерации // Судебная практика и функционирование судебной системы: семинар 19 июня 2015 г. (г. Севастополь). 2015. С. 7–11.

ния Следственного комитета России по Крыму генерала–лейтенанта юстиции М. Назарова, после прихода в правовое поле Крыма было принято более 900 уголовных дел о преступлениях прошлых лет, при этом из них удалось раскрыть более 100 за два года. Из общего числа было раскрыто: 31 убийство, 8 фактов причинения тяжкого вреда здоровью, повлекшего смерть потерпевшего, и 9 – в сфере половой неприкосновенности¹⁴⁴. Эту работу необходимо продолжать.

Подводя итог вышеизложенному, попытаемся сформулировать некоторые основные тенденции построения и функционирования конституционно-правового механизма власти в Республике Крым и городе Севастополе.

Во-первых, на наш взгляд, проявилась тенденция воспроизведения на уровне новых субъектов Федерации комплекса политических и правовых институтов, функционирующих на федеральном уровне. При этом в Республике Крым и городе Севастополе была заново выстроена система управления, приняты законы. Интеграционные установления новых субъектов предопределили федеральное содержание отправных начал конституирования региональной системы власти. Региональные принципы организации власти в новых субъектах не получили должной регламентации на учредительном уровне.

Во-вторых, можно отметить тенденцию двухстороннего характера правового сопровождения экономической, политической, национальной и культурной интеграции. Регулирование общественных отношений в сфере объединения носило оперативный, практически синхронный характер, что свидетельствует о стремлении федерального Центра и новых субъектов Федерации к сближению в законодательстве и правоприменительной деятельности. Установление Российской Федерацией новых, вызванных объективными потребностями интеграции и рассчитанных на переходный период норм привело к принятию соответствующих правовых документов, в том числе конститу-

144 См.: URL:<http://news.allcrimea.net/news/2016/1/29/za-dva-goda-krymu-raskryli-100-prestuplenii-proshlyh-let-52766/> (дата обращения: 01.05.2016).

ционного характера Республики Крым и города Севастополя. Дополнительные трудности этого процесса были связаны с отсутствием преемственности правового регулирования, переходом от системы украинского законодательства к законодательству Российской Федерации.

В-третьих, наблюдается тенденция активного воздействия федерального Центра на конституционное развитие Республики Крым и города Севастополя. Оно проявилось в деятельности федеральных структур по руководству, координации и контролю (особенно в сфере финансовых расходов) в различных сферах жизнедеятельности за процессом реализации полномочий региональными властями, организациями и учреждениями. К сожалению, общесистемные проблемы, существующие на федеральном уровне не обошли стороной и механизм власти в новых субъектах Федерации.

В-четвертых, Российская Федерация пошла по пути сохранения кадрового состава органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов прокуратуры новых субъектов Федерации. Изменение системы действующего законодательства не сопровождалось «кадровыми» чистками. Национальная близость и единая культурная идентичность способствовала гармонизации процессов реформирования конституционно-правового механизма власти в Республике Крым и городе Севастополе.

В целом конституционное развитие новых субъектов Федерации детерминировано процессами интеграции, выстраивания единого экономического и правового пространства, реализацией цели обеспечения прав и свобод человека, гарантированных федеральной Конституцией и законодательством на территориях Республики Крым и города Севастополя.

В конституционно-правовом механизме публичной власти важное место занимает местное самоуправление. Как известно, категория «публичная власть», не имеющая формально юридического закрепления, была конституционализирована решением Конституционного Суда Российской Федерации в качестве родового понятия применительно ко всем территориальным уров-

ням организации населения в Российской Федерации¹⁴⁵. Основой методологического подхода Конституционного Суда Российской Федерации, отмечает Н.С. Бондарь, является принцип баланса централизации и децентрализации, требующий установления для каждой сферы общественных отношений разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования¹⁴⁶.

Конституционное закрепление института публичной власти – местного самоуправления нашло свое отражение в Конституции Российской Федерации 1993 года в статьях 3, 12 и главе 8 (ст. 130–133). После вхождения Крыма в состав России различные его аспекты институционализированы, прежде всего, в Конституции Республики Крым от 11 апреля 2014 года (гл. 8) и Уставе города федерального значения Севастополя от 14 апреля 2014 года (гл. VIII).

Свою отраслевую правовую основу местное самоуправление в Республике Крым нашло в следующих законах: от 21 августа 2014 года (в ред. от 01 июня 2016 г.) «Об основах местного самоуправления в республике Крым»; от 5 июня 2014 года «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым»¹⁴⁷, «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Крым»¹⁴⁸, от 16 сентября 2014 года «О муниципальной службе в Республике Крым»¹⁴⁹ и других законах, регулирующих различные отношения муниципальной демократии и статус органов местного самоуправления.

145 См.: постановления Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1997 г. №16–П// СЗ РФ. 1997. №46, ст. 5339; от 30 ноября 2000 г. // СЗ РФ. 2000. №50, ст. 4943, от 15 ноября 2002 г. №1–П// СЗ РФ. 2002. №6, ст. 626.

146 См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России/ Н.С. Бондарь. М., 2008. С. 7; В.Е. Чиркин муниципальную власть относит к одному из видов публичной власти, см.: Чиркин В.Е. Современность и публичная власть// Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. Сборник материалов международной конференции. Москва: юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 21–23 апреля 2015 г./ отв. ред. профессор С.А. Авакьян. М., 2015 С. 18–20.

147 См.: Крымские известия. 2014. 11 июня.

148 См.: Крымские известия. 2014. 7 июня.

149 См.: Крымские известия. 2014. 18 сентября.

В городе Севастополе вопросы местного самоуправления урегулированы в следующих законах: от 30 декабря 2014 года «О местном самоуправлении в городе Севастополе»¹⁵⁰, от 3 июня 2014 года «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе»¹⁵¹, «О выборах депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований города Севастополя»¹⁵², «О структуре и наименовании органов местного самоуправления в городе Севастополе, численности, сроках полномочий и дате проведения выборов депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований первого созыва в городе Севастополе»¹⁵³, от 5 августа 2014 года «О муниципальной службе в городе Севастополе»¹⁵⁴.

Всего в системе местного самоуправления Крыма было образовано 289 муниципальных образований, из них 11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских и 250 сельских поселений, а также 10 внутригородских образований на территории города Севастополя.

Необходимо отметить, что становление местного самоуправления в Республике Крым и городе Севастополе потребовало не только адаптации крымской системы организации публичной власти к российским политико-правовым условиям, но и развитие национальных институтов муниципальной демократии как первичной, базовой формы осуществления населением своей власти, направленной на достойную жизнь и свободное развитие каждого человека по месту его жительства¹⁵⁵.

Реализация этих конституционных целей выявила ряд особенностей. Во-первых, это обусловлено как переходным периодом интеграции муниципальной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя в конституционную систему власти России.

150 См.: Севастопольские известия. 2014. 31 декабря.

151 См.: Севастопольские известия. 2014. 4 июня.

152 См.: Там же.

153 См.: Там же.

154 См.: Севастопольские известия. 2014. 9 августа.

155 См.: Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционная ценность муниципальной демократии в России. Ростов-на-Дону. 2012.

Во-вторых, как отмечают исследователи данного процесса, тем обстоятельством, что существовавшее административно-территориальное деление в этих субъектах было построено по законодательству Украины. Ведь территориальная организация местного самоуправления не соответствует административно-территориальному устройству субъектов Российской Федерации. Она является пространственной основой реализации муниципальной власти и права граждан на участие в самостоятельном решении вопросов местного значения.

Конституционный императив самостоятельного решения населением вопросов местного значения вступает в определенное противоречие, не сбалансированность с финансовым обеспечением, наличием прежде всего собственности у конкретного муниципального образования.

Конечно, идеально не внедрять идеологию бюджетного детерминизма, как утверждают А.А. Джагарян и Н.В. Джагарян, ибо это противоречит природе местного самоуправления и конституционному требованию его государственного гарантирования¹⁵⁶.

Однако практика реализации местного самоуправления особенно в Крыму свидетельствует об обратном. Это наглядно показано в результате социологических исследований с целью получения представления как местное население оценивает реорганизацию системы местного самоуправления в Республике Крым после ее вхождения в состав Российской Федерации. Результаты социологического исследования показывают, что значительных социально-экономических изменений для многих жителей Республики Крым не произошло либо они их явно не ощутили. Конечно, этот вывод сделан после 1 года вхождения Крыма в состав России. Выявленные проблемы отражают начальный этап интеграции. Это, Во-первых, состояние правовой основы местного самоуправления. Правовые акты, разработанные муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации, часто не учитывают особенностей регионального

¹⁵⁶ См.: Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Становление местного самоуправления в Крыму: проблемы конституционализации// Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. №5 (106). С.52.

законодательства; Во-вторых, кадровый состав муниципальных служащих не в полной мере соответствует требованиям нынешнего непростого этапа интеграции органов муниципальной власти. В-третьих, отсутствует механизм координации органов государственной власти и муниципального сообщества в целях повышения эффективности местного самоуправления¹⁵⁷.

Безусловно, эти и другие возникшие в результате вхождения Крыма в состав России проблемы муниципальной власти в одночасье решены не могут. Перестройка и совершенствование всех процессов в новых субъектах Российской Федерации вселяют уверенность, что в конечном счете конституционно-правовой механизм публичной власти в них находится в векторе поступательного развития конституционного строя Российской Федерации.

157 См.: Кабышев С.В. Конституционная социология реорганизации местного самоуправления в Крыму// Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. №5 (106). С. 26–27.

Глава 5. Социально-экономическое развитие новых субъектов Российской Федерации

После принятия Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации, реализуя свой правозащитный потенциал и руководствуясь ст. 2 Конституции о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, Российский парламент, Президент и Правительство России приняли ряд правовых актов, направленных на защиту прав и свобод граждан, проживающих на территориях новых субъектов.

Стратегия развития любого демократического общества обуславливает проведение социально ориентированной государственной политики, создание условий для реализации социально-экономических прав граждан.

Конституционное право на труд выступает одним из базовых социально-экономических прав, создает материальную основу существования человека. Вхождение новых субъектов в состав Российской Федерации актуализировало ряд проблем в этой сфере. Во-первых, адаптацию к нормам российского трудового законодательства. На этот счет были приняты акты как на федеральном уровне (например, Федеральный закон от 14 октября 2014 г. «Об особенностях применения отдельных положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁵⁸), так и на уровне субъектов Федерации.

Во-вторых, в Крыму и Севастополе юридически были установлены коэффициенты, отражающие особенности рынка труда на соответствующих территориях¹⁵⁹. Данные законы направ-

158 См.: *СЗ РФ*. 2014. №42, ст. 5607.

159 См.: *Закон Республики Крым от 8 декабря 2014 г. № 23-ЗРК/2014 «Об установлении коэффициента, отражающего особенности рынка труда на территории Республики Крым» //Крымские известия. 2014. 16 декабря; Закон города Севастополя от 27 ноября 2014 г. № 86-ЗС «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории города Севастополя» //Севастопольские известия. 2014. 29 ноября.*

лены на реализацию Республикой Крым и Севастополем своих полномочий по правовому регулированию налогообложения доходов иностранных граждан, которые осуществляют свою деятельность на территории Республики. Установление коэффициента (на уровне 1,5939 %) позволило приблизить величину налога, уплачиваемого иностранными гражданами, к сумме налога на доходы физических лиц, исчисленного по ставке 13% от средней заработной платы, в тех отраслях экономики, в которых заняты иностранные граждане. Данный размер коэффициента позволит сделать налоговую нагрузку на иностранных граждан приближенной к нагрузке российских граждан и увеличит конкурентоспособность российских граждан на рынке труда в отношении специальностей, не требующих высокой квалификации.

В-третьих, на момент вхождения в состав России уровень безработицы граждан, проживающих на территории Республики Крым и г. Севастополя, был одним из самых высоких среди субъектов Российской Федерации. Уровень общей безработицы в 2013 году, рассчитанный по методологии Международной организации труда, в Республике Крым – 5,8 процента экономически активного населения, в городе Севастополе – 5,9 процента (в среднем по Российской Федерации – 5,5 процента); уровень зарегистрированной безработицы в 2013 году в Республике Крым – 1,6 процента, в городе Севастополе – 0,6 процента (в среднем по Российской Федерации – 1,2 процента)¹⁶⁰.

Поэтому на федеральном уровне, помимо Закона РФ от 19 апреля 1991 года № 1032–1 (в ред. от 09.03.2016 г.) «О занятости населения в Российской Федерации»¹⁶¹, который распространил свое действие на новые территории, был принят Федеральный закон от 1 декабря 2014 года «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с выплатой пособия по безработице, в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации

¹⁶⁰ См.: Эти данные приведены в Постановлении Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 (в ред. от 02 марта 2016 г.) «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» //СЗ РФ. 2014. №33, ст. 4595.

¹⁶¹ См.: СЗ РФ. 1996. № 17, ст. 1915; 2016. № 11, ст. 1493.

новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁶². Субъектами Федерации были утверждены соответствующие региональные законы об установлении доплат к пособиям по безработице отдельным категориям граждан, признанных в установленном порядке безработными и проживающих на территории Республики Крым и города Севастополя¹⁶³, а также приняты подзаконные акты, направленные на обеспечение занятости населения новых субъектов¹⁶⁴.

Государственная политика в области занятости принесла определенные результаты. Так, например, по данным министра труда и социальной защиты Республики Е. Романовской, в Крыму за 2015 год вдвое уменьшился показатель официальной безработицы: «по сравнению с 2014 годом количество зарегистрированных безработных снизилось в два раза – с 17 тысяч до 8 тысяч человек»¹⁶⁵.

В-четвертых, до сегодняшнего дня особое внимание уделяется вопросу погашения задолженности по заработной плате на предприятиях Республики Крым.

Парламентом Республики Крым приняты законы об охране

162 См.: *Российская газета*. 2014. 3 декабря.

163 См.: Закон города Севастополя от 26 декабря 2014 г. № 95–ЗС «Об установлении доплат к пособиям по безработице отдельным категориям граждан, признанных в установленном порядке безработными и проживающих на территории города федерального значения Севастополя»//Севастопольские известия. 2014. 27 декабря; Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 г. № 43–ЗРК/2014 «Об установлении доплат к пособиям по безработице отдельным категориям граждан, признанных в установленном порядке безработными и проживающих на территории Республики Крым»//Крымские известия. 2014. 20 декабря.

164 См.: Постановление Совета министров Республики Крым от 23 декабря 2014 г. № 595 (в ред. от 05 апреля 2016 г.) «Об утверждении Положения об установлении размеров финансовой поддержки, порядка и условий ее предоставления безработным гражданам при переезде и безработным гражданам и членам их семей при переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости»; Постановление Правительства Севастополя от 29 декабря 2014 г. № 663 (в ред. от 13 июля 2015 г.) «О Порядке финансирования доплат к пособиям по безработице» // СПС «Консультант плюс». (дата обращения: 15.05.2016).

165 URL:<http://flashcrimea.com/news/v-krymu-vdvoe-umenshilsya-pokazatel-oficialnoy-bezraboticy> (дата обращения: 16.06.2016).

труда, о ветеранах труда, ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права¹⁶⁶, и др.

Очевидно, что для решения проблем, связанных с осуществлением трудовых прав, необходим целый комплекс мероприятий правового, организационного и финансового характера, а именно: реформативное переформатирование работы служб занятости Крыма и Севастополя в соответствии с российским законодательством, налаживание работы законсервированных предприятий и учреждений, обеспечение крымчан временной, сезонной работой, трудоустройство их в соседних регионах Российской Федерации и т.д.

Определенную роль в построении гражданского общества и защите трудовых прав граждан могут сыграть профсоюзы¹⁶⁷. В Крыму, например, было заключено Республиканское соглашение между Советом министров Республики Крым, республиканскими объединениями профсоюзов, объединениями работодателей на 2015–2017 годы.

Требование выполнения условий этого Республиканского соглашения уже послужило причиной предупредительной забастовки трудового коллектива ООО «Керченский стрелочный завод» 19 августа 2015 г. От украинского собственника предприятия рабочие требовали заработной платы не меньше прожиточного минимума. Несмотря на переход завода с начала 2015 года на работу в рамках российского законодательства, украинскому собственнику завода, которого представляет киевская управляющая компания ООО «Трансинвест холдинг», наладить нормальную работу предприятия не удалось. Семь

166 В Севастополе принят только Закон об охране труда. См. подробнее: Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 г. № 33–ЗРК/2014 «Об охране труда в Республике Крым» //Крымские известия. 2014. 20 декабря; Закон Республики Крым от 30 марта 2016 г. № 232–ЗРК/2016 «О ветеранах труда Республики Крым» //Крымские известия. 2016. 7 апреля; Закон города Севастополя от 06 апреля 2015 г. № 124–ЗС «Об охране труда» //Севастопольские известия. 2015. 8 апреля и др.

167 См., например: Закон Республики Крым от 29 декабря 2014 г. № 64–ЗРК/2014 «О профессиональных союзах» // Крымские известия. 2015. 20 января.

месяцев текущего года завод работал по графику сокращенной рабочей недели, около 30% трудового коллектива уволилось по собственному желанию. Коллектив предупредил руководство предприятия, что оставляет за собой право проведения бессрочной забастовки и обращения к властям города Керчи и властям Республики Крым по поводу кардинального решения вопроса о собственности предприятия¹⁶⁸.

Императив социального государства, провозглашенный в статье 7 Конституции Российской Федерации 1993 года налагает на Россию обязательства по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие на всей территории Российской Федерации.

На территориях новых субъектов Российской Федерации особое внимание уделялось и уделяется наименее защищенным в социальном плане слоям населения – пенсионеры, дети, инвалиды и т.д. Еще 31 марта 2014 года Президентом был подписан Указ «О мерах государственной поддержки граждан, являющихся получателями пенсии на территориях Республики Крым и города Севастополя», в соответствии с которым до принятия соответствующего федерального закона устанавливалось, что гражданам, являющимся получателями пенсий на территориях Республики Крым и города Севастополя, в дополнение к назначенной им пенсии полагается ежемесячная выплата: с 1 апреля 2014 г. – в размере 25 процентов от назначенной пенсии, с 1 мая 2014 года – в размере 50 процентов, с 1 июня 2014 года – в размере 75 процентов, с 1 июля 2014 года – в размере 100 процентов от назначенной пенсии. Выплата к пенсии производилась до перерасчета указанным гражданам назначенных им пенсий в соответствии с законодательством Российской Федерации¹⁶⁹. В отношении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел и других органах, 1 декабря 2014 года был принят Федеральный закон №398–ФЗ «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и

168 См.: URL:<http://sevastopol.press/2015/08/19/rabochie-kerchenskogo-zavoda-vyshli-na-predupreditelnuju-zabastovku/> (дата обращения: 16.06.2016).

169 См.: *СЗ РФ*. 2014. №14, ст. 1609.

города федерального значения Севастополя»¹⁷⁰, а также предусматриваются меры социальной поддержки неработающих пенсионеров¹⁷¹.

Государство не забывает о гражданах Украины и лицах без гражданства, постоянно проживавших на территории Автономной Республики Крым на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, признанных гражданами Российской Федерации или приобретших гражданство Российской Федерации, а также гражданах Российской Федерации, проживавших на указанных территориях на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, право которых на меры социальной защиты (поддержки) возникло по состоянию на 31 декабря 2014 года. Среди них труженики тыла, ветераны труда, граждане из числа лиц, которые во время обороны города Севастополя с 30 октября 1941 года по 4 июля 1942 года проживали на его территории, граждане из числа лиц, которым на время окончания Второй мировой войны (2 сентября 1945 года) было менее 18 лет, совершеннолетние узники концентрационных лагерей, гетто и других мест принудительного содержания в период Великой Отечественной войны и Второй мировой войны, работающие и проживающие в сельской местности и поселках городского типа, медицинские и фармацевтические работники организаций здравоохранения; педагогические работники государственных и муниципальных образовательных организаций (за исключением педагогических работников федеральных образовательных организаций), финансируемых за счет средств бюджета Республики Крым или местных бюджетов и другие категории населения, указанные в законе¹⁷².

170 См.: *Российская газета*. 2014. 3 декабря.

171 См.: *Постановление Правительства Севастополя от 1 декабря 2014 г. № 533 (в ред. от 23 мая 2016 г.) «О величине денежного эквивалента мер социальной поддержки неработающим пенсионерам»* //Официальный сайт Правительства Севастополя <http://sevastopol.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2016).

172 См.: *Закон города Севастополя от 23 января 2015 г. № 106–ЗС (в ред. от 04 мая 2016 г.) «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории города Севастополя»* //Севастопольские известия. 2015. 24 января; *Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 г. № 35–ЗРК/2014 (в ред. от 30 марта 2016 г.) «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и лиц, проживающих на территории Республики Крым»* //Крымские известия. 2014. 23 декабря.

Согласно части 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации 1993 года материнство и детство, семья находятся под защитой государства. В Крыму и Севастополе приняты законы о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей–сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в том числе по обеспечению их жильем)¹⁷³, о социальной поддержке многодетных семей¹⁷⁴.

Еще одна уязвимая категория населения – инвалиды. И в Крыму и в Севастополе приняты законы, направленные на социальную защиту инвалидов, в соответствии с которыми установлено квотирование и резервирование рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите¹⁷⁵. Однако в этой сфере остаются нерешенные проблемы.

Так, например, очевидно учитывая климатические особенности Крыма как зоны отдыха: каждый муниципальный пляж должен иметь оборудованную территорию для инвалидов. В то же время пляжи Феодосии, Алушты и Николаевки не имеют

173 См.: Закон города Севастополя от 9 февраля 2015 г. № 112–ЗС (в ред. от 20 июля 2015 г.) «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей–сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей–сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2015. 11 февраля; Закон Республики Крым от 18 декабря 2014 г. № 46–ЗРК/2014 (в ред. от 29 декабря 2015 г.) «Об обеспечении жилыми помещениями детей–сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа в Республике Крым» // Крымские известия. 2014. 25 декабря.

174 Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 г. № 39–ЗРК/2014 (в ред. от 03 марта 2015 г.) «О социальной поддержке многодетных семей в Республике Крым» // Крымские известия. 2014. 23 декабря; Закон города Севастополя от 26 декабря 2014 г. № 98–ЗС (в ред. от 04 мая 2016 г.) «О социальной поддержке многодетных семей в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2014. 27 декабря.

175 См.: Закон Республики Крым от 2 июля 2014 г. № 24–ЗРК (в ред. от 30 сентября 2015 г.) «О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите» // Крымские известия. 2014. 4 июля; Закон города Севастополя от 5 мая 2015 г. № 133–ЗС (в ред. от 15 марта 2016 года) «О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите» // Севастопольские известия. 2015. 6 мая.

соответствующего оборудования. В 2014 году Министерство труда и социальной защиты Крыма не смогло освоить средства, выделенные на строительство пандусов, лифтов и подъемников, деньги вернулись в федеральный бюджет. По оценкам общественных экспертов за 2015 год было оснащено лишь 8 объектов, только в части административных зданий – они на 80% не приспособлены для маломобильных групп населения¹⁷⁶.

29 декабря 2014 года на федеральном уровне был принят закон № 474–ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья и обращения лекарственных средств на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁷⁷. Законом устанавливался государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, требования к лицам, которые допускаются к медицинской и фармацевтической деятельности, правила обращения лекарственных средств и медицинских изделий.

Постановлением Правительства России от 6 августа 2014 года «О финансовом обеспечении за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий региональных программ модернизации здравоохранения Республики Крым и города Севастополя»¹⁷⁸ предусматривалось выделение средств на укрепление материально-технической базы государственных и муниципальных организаций здравоохранения, приобретение медицинского оборудования, внедрение современных информационных систем в здравоохранение. Систему здравоохранения дополняют двумя медицинскими центрами в Симферополе и Ялте и 69 фельдшерско–акушерскими пунктами и амбулаториями. На это в Федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года» заложены 310 миллионов рублей¹⁷⁹.

176 См.: Лукин А. Инвалидам хода нет //Крымский телеграф. Ежедневная Крымская газета. 2015. 17–23 июля.

177 См.: СЗ РФ. 2015. № 1, ч. 1, ст. 27.

178 См.: СЗ РФ. 2014. №32, ст. 4538.

179 См.: Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 (в ред. от 02 марта 2016 г.) «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» // СЗ РФ. 2014. № 33, ст. 4595.

На территориях новых субъектов предпринимаются меры по внедрению высокотехнологичной медицинской помощи. На базе легочно–хирургического отделения Крымского республиканского центра фтизиатрии и пульмонологии были успешно проведены уникальные высокотехнологичные операции, обучающие мастер–классы, с появлением оборудования проведение операций будет поставлено на поток¹⁸⁰.

Помимо необходимости технической модернизации медучреждений одной из актуальных проблем здравоохранения Крыма является укомплектование медицинскими кадрами.

Министерство здравоохранения Крыма разработало проект программы «Земский доктор», направленной на организацию трудоустройства медицинских работников в медицинских учреждениях сельской местности. Согласно проекту программы в 2015 году 20 молодых врачей с высшим медицинским образованием в возрасте до 45 лет, направляющиеся работать в сельскую местность полуострова, смогут получить 1 млн рублей единовременной выплаты. Одним из условий получения выплаты является заключение медработником трудового договора с государственным учреждением здравоохранения на выполнение работы в сельском населенном пункте на срок не менее пяти лет, а также заключение соответствующего договора с Минздравом. Выплата производится за счет средств бюджета Фонда обязательного медицинского страхования и средств бюджета Крыма в равных долях¹⁸¹.

В Крыму продолжается работа по организации электронных регистратур с целью уменьшения скопившихся очередей. Так, например, в марте 2015 г. при проверке поликлиник Евпатории были выявлены очереди до 30 человек в одно окно, отсутствие талонов на прием к узким специалистам, низкая скорость приема пациентов¹⁸². Безусловно, в Крыму с совершенствованием сети медучреждений должно повышаться качество медицинских услуг.

180 См.: Мезенцев Д. Успешная операция //Крымская правда. 2015. 14 июля.

181 См.: URL:<http://sevastopol.press/2015/05/19/molodyh-medikov-zamanivajut-v-sela-kryma-millionom-rublej/> (дата обращения: 10.06.2016).

182 См.: URL:<http://sevastopol.press/2015/03/31/s-ocheredjami-v-poliklinikah-budet-borotsja-elektronnaja-registratura> (дата обращения: 10.06.2016).

Крымские призывники будут служить в своем округе. В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 2015 г. № 58–ФЗ им зачтут ранее полученные по законодательству Украины освобождения от исполнения воинской обязанности, освобождения и отсрочки от призыва на военную службу. Кроме того, отсрочку от призыва на военную службу получили студенты вузов, колледжей, техникумов дневной формы обучения, а также учащиеся аспирантуры, ординатуры и интернатуры, независимо от формы обучения, и выпускники аспирантуры для подготовки и защиты диссертации¹⁸³.

Крымчане, отчисленные после 18 марта 2014 года из учебных заведений Украины или их филиалов на территории Крыма и города Севастополя и не успевшие поступить в российские учебные заведения, получили отсрочку до 1 октября 2015 года. Поскольку не все реорганизованные крымские учебные заведения имеют государственную аккредитацию, студентам крымских учебных заведений дали отсрочку от призыва на военную службу независимо от государственной аккредитации учебных заведений.

Количество граждан, призываемых весной 2016 года из Крыма и Севастополя, по сравнению с осенью 2015 года увеличилось почти в два раза. Из Крыма планируется призвать и направить на службу более 1,5 тысяч человек, а из Севастополя – около 400. Все они, как и в прошлом году, будут проходить службу на территории Крыма. Из Крыма осенью 2015 года были призваны 842 человека¹⁸⁴.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 2009 года №1124 «Об утверждении Положе-

183 См.: *Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 58–ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с исполнением воинской обязанности отдельными категориями граждан Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя, и внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»* // СЗ РФ. 2015. № 13, ст. 1802.

184 См.: URL:<http://crimeapress.info/vesenniy-prizyiv-v-kryimu-2016/> (дата обращения: 27.06.2016).

ния о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы» и Указом Главы Республики от 3 сентября 2015 года «Об утверждении Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, зарегистрированных на территории Республики Крым, обязательств по несению государственной или иной службы» обязательства по несению службы приняли члены хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружного (отдельского) казачьих обществ, созданных в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2005 года №154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»¹⁸⁵.

Российская Федерация выступает как единое экономическое пространство, в котором применяются единые правила хозяйственного оборота и деятельности. Конституционные основы единого экономического пространства закреплены статьями 8, 9, 34–36, 71 (п. «д», «е», «ж», «з», «и», «л»), 72 (п. «г», «м», «о»), 74, 75, 103 (п. «в»), 114 Конституции Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации относится установление правовых основ единого рынка, единого финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, централизации денежной эмиссии, определения основ ценовой политики и создания необходимых управленческих экономических служб (в том числе государственных федеральных банков).

29 ноября 2014 года был принят Федеральный закон «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁸⁶. Его целью является создание условий для развития предпринимательской деятельности, а также установление процедуры свободной таможенной зоны. Особый правовой режим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя включает в себя особенности правового регулирования отношений в сферах привлечения к

185 См.: *СЗ РФ*. 2005. № 50, ст. 5245.

186 См.: *Российская газета*. 2014. 3 декабря.

трудовой деятельности иностранных граждан, регулирования въезда в Республику Крым и город федерального значения Севастополь и выезда за пределы Республики Крым и города федерального значения Севастополя иностранных граждан, а также осуществления деятельности в области морского транспорта.

Свободная экономическая зона устанавливается с 1 января 2015 года сроком на 25 лет. Особый режим осуществления предпринимательской деятельности на данной территории включает в себя особенности градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов, необходимых при реализации участниками свободной экономической зоны инвестиционных проектов. Предусмотрены гарантии участникам свободной таможенной зоны, которые призваны сохранить для них льготный налоговый режим в случае изменения российского налогового законодательства.

По мнению О.В. Буткевич, специальный правовой режим предпринимательской деятельности в СЭЗ – это определенный порядок правового регулирования предпринимательских отношений на территории свободной экономической зоны, который осуществляется специальными органами управления и характеризуется льготной направленностью, а также ограничениями и запретами с целью привлечения инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развитие транспортной и иных инфраструктур, туризма, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышение уровня и качества жизни граждан¹⁸⁷.

В рамках СЭЗ подписано 57 договоров об условиях деятельности СЭЗ на территории Крыма. Общий объем капитальных вложений по заключенным договорам составляет порядка 8 млрд рублей, планируется создание более 2900 рабочих мест. В рамках единого порядка рассмотрения обращений инвесторов (вне СЭЗ) подписаны соглашения и начата реализация 22 инве-

¹⁸⁷ См.: Буткевич О.В. Особенности специального правового режима предпринимательской деятельности в свободной экономической зоне на территории республики Крым и города Севастополя // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2015. №1. С. 244.

стиционных проектов с объемом инвестиций порядка 42 млрд рублей в сфере энергетики, промышленности, сельского хозяйства, рыболовства¹⁸⁸.

Постановлением Правительства РФ от 11 августа 2014 года была утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года»¹⁸⁹. Ее реализация началась с 1 января 2015 года. Общий объем финансирования программы составляет 681221,18 млн рублей (в ценах соответствующих лет), при этом более трети всех денег, около 250 млрд рублей будет выделено на строительство транспортного перехода через Керченский пролив¹⁹⁰.

В Крыму создана структура, которая должна придать импульс развитию региона – дирекция по управлению федеральной целевой программой «Социально-экономическое развитие Республики Крым и Севастополя». Дирекция создана в форме автономной некоммерческой организации, ее основное предназначение – оказание методической помощи в реализации ФЦП. Увеличен штат дирекции, первоначально предполагалось, что будет работать 40 человек, сейчас штат увеличен до 170. Пока темпы освоения средств ФЦП идут медленно. В 2015 году объемом финансирования был заложен на уровне 107,3 млрд рублей, освоено было всего 22,6 млрд рублей. Причина плохого освоения средств – некачественная подготовка конкурсной документации при заключении контрактов и договоров¹⁹¹.

М.Н. Бродский и А.А. Ливеровский сформулировали комплекс общих и специальных составляющих экономико-правовой концепции развития субъекта Российской Федерации, среди специальных – оптимизация налоговой политики, контроль за долгом субъекта Российской Федерации, повышение неналого-

188 См.: Мединцева А. В Крыму построят 5-звездочные отели, хлебопекарни и заводы //Комсомольская правда. Крым. 2015. 14 июля.

189 См.: СЗ РФ. 2014. №33, ст. 4595.

190 См.: Терехова А. Переход через Керченский пролив оценили в 250 миллиардов бюджетных рублей //Независимая газета. 2014. 8 августа.

191 См.: Резникова М. Возможность полуострова //Российская газета. 2016. 11 апреля.

вых доходов бюджета субъекта Российской Федерации за счет эффективности управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации, расходование средств бюджета субъекта Российской Федерации на основе целенаправленных социальных программ¹⁹² и др.

По словам С. Аксенова, в ближайшие годы предстоит решить несколько системных проблем крымской экономики. Это, Во-первых, ограниченность ресурсов (сырье, вода, электроэнергия). Во-вторых, высокая зависимость крымских производителей от поставок сырья и комплектующих. В-третьих, низкая доступность кредитов и значительный износ объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения¹⁹³.

Сразу же после вхождения Крыма в состав России были приняты меры по оформлению правового статуса государственной собственности и порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым и города Севастополя¹⁹⁴.

Закон Республики Крым от 8 августа 2014 года № 46–ЗРК (в ред. от 01 июня 2016 г.) «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым» определил полномочия Главы Республики Крым в сфере управления и распоряжения собственностью Республики Крым, а также его право определять исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий функции в области прива-

192 См.: Бродский М.Н., Ливеровский А.А. *Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации*. СПб., 2000. С. 5, 6.

193 Аксенов С. Два года спустя // *Российская газета* – Федеральный выпуск №6925 (57). 2016. 17 марта.

194 См.: Закон Республики Крым от 8 августа 2014 года № 46–ЗРК (в ред. от 01 июня 2016 г.) «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Республики Крым» // *Крымские известия*. 2014. 14 августа; Закон Республики Крым от 06 ноября 2014 г. № 1–ЗРК/2014 (в ред. от 30 октября 2015 г.) «О порядке и условиях приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым» // *Крымские известия*. 2014. 12 ноября; Закон города Севастополя от 24 апреля 2014 г. № 3–ЗС (в ред. от 24 июля 2014 г.) «О бывшей государственной собственности Украины и определении порядка инвентаризации, управления и распоряжения собственностью города Севастополя» // *Севастопольские известия*. 2014. 26 апреля.

тизации и полномочия собственника, в том числе права акционера (участника), в сфере управления имуществом Республики Крым, издавать указы и распоряжения по вопросам управления и распоряжения имуществом Республики Крым и другие полномочия.

Государственный Совет Республики Крым в сфере управления и распоряжения имуществом Республики Крым: осуществляет законодательное регулирование, а именно устанавливает: порядок управления и распоряжения имуществом Республики Крым, в том числе долями (пакетами, акциями) Республики Крым в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм; порядок и условия приватизации имущества Республики Крым; порядок формирования казны Республики Крым (за исключением средств бюджета Республики Крым), управления, учета и контроля за ее сохранностью и целевым использованием и др.

Совет министров Республики Крым в сфере управления и распоряжения имуществом Республики Крым управляет и распоряжается имуществом Республики Крым в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Крым.

В целях повышения эффективности управления имуществом Республики Крым, обеспечения планомерности процесса приватизации, оптимизации структуры имущества Республики Крым путем сокращения доли государства в экономике Постановлением Государственного Совета Республики Крым от 22 октября 2015 года № 793–1/15 был утвержден Прогнозный план (программа) приватизации имущества, находящегося в государственной собственности Республики Крым, на 2016 год¹⁹⁵.

Законом города Севастополя от 24 апреля 2014 года № 3–3С в соответствии с решением Севастопольского городского Совета от 17 марта 2014 года № 7156 «О статусе города–героя Севастополя» определялся порядок инвентаризации, управления и распоряжения бывшей государственной собственностью Украины, находящейся на территории города Севастополя по состоянию

195 См.: *Крымские известия*. 2015. 18 ноября.

на 17 марта 2014 года. В частности, было установлено, что все земли в пределах территориальных границ города федерального значения Севастополя, за исключением земель, находящихся в частной собственности, по состоянию на 17 марта 2014 года являются государственной собственностью города федерального значения Севастополя. Был введен мораторий на приватизацию предприятий, учреждений и иных организаций, указанных в пункте 5 решения Севастопольского городского Совета от 17 марта 2014 года № 7156 «О статусе города–героя Севастополя», удовлетворение требований кредиторов предприятий, учреждений и иных организаций, указанных в том же решении, за счет их имущества.

Правовому регулированию подверглись и земельные отношения¹⁹⁶. Земельные участки для индивидуального жилищного строительства, ведения дачного хозяйства, садоводства, а также для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта предоставлялись льготным категориям граждан, в том числе, ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны, ветеранам и инвалидам боевых действий, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации или полным кавалерам ордена Славы, лицам, подвергшимся политическим репрессиям и подлежащим реабилитации либо пострадавшим от политических репрессий, бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами, инвалидам вследствие Чернобыльской катастрофы и др. категориям населения, указанных в законе.

Определенный резонанс вызвал процесс национализации ряда предприятий в Крыму и Севастополе. Решение об этом было принято Верховным Советом Крыма 17 марта 2014 года. По Постановлению в пользу Республики отходят все госпредприятия Украины, расположенные на ее территории. Национализации подверглись стратегические предприятия энергетиче-

196 См.: Закон Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66–ЗРК/2015 (в ред. от 29 марта 2016 г.) «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» //Крымские известия. 2015. 20 января.

ской, транспортной, жилой инфраструктуры, заводов по производству алкогольной продукции, туристического и курортного фонда. По словам председателя Комитета Госдумы Российской Федерации по вопросам собственности Сергея Гаврилова, «механизм национализации в Крыму ставил задачу сохранить имущество от разворовывания», «не допустить за счет частных активов финансирование войны на Украине»¹⁹⁷.

В частности, Госсовет Республики Крым принял решение о национализации имущества, которое принадлежит бизнес-структурам украинского олигарха И. Коломойского (расположенные в Ялте пансионаты «Энергетик», «Массандра», «Кастрополь», гостиница «Крым» и др.), а также крымского имущества «Приватбанка» и группы компаний «Приват». Объекты недвижимости будут проданы с открытых торгов, а вырученные средства выплатят людям, вклады которых в «Приватбанке» составляют свыше 700 тыс. рублей и не попадают под российский закон о возврате средств¹⁹⁸.

В конце апреля 2015 года Правительство Севастополя приняло решение о национализации 13 стратегических предприятий города, среди которых «Севастопольский морской завод» Президента Украины П. Порошенко¹⁹⁹. У собственников была возможность зарегистрировать объекты в соответствии с российским законодательством, но они никаких действий не предпринимали. До 1 марта «Севморзавод» не прошел перерегистрацию и фактически оказался вне закона²⁰⁰. Часть предприятий имели другие нарушения: не оплачивали аренду имущества, налоговые платежи, есть договоры на аренду целостных имуществен-

197 Зыкова Т. Инвесторам туда дорога //Российская газета. 2015. 16 февраля.

198 См.: Гусакова Е. В Крыму национализированы пансионаты Коломойского //URL:<http://www.rg.ru/2014/09/24/reg-kfo/kolomoiskiy-anons.html> (дата обращения: 25.06.2016).

199 См.: Крымова Ю. Меняйло: «Севморзавод» Порошенко зарегистрируют как ГУП //URL:<http://www.rg.ru/2015/03/01/reg-kfo/menyailo.html> (дата обращения: 25.06.2016).

200 См.: Крымова Ю. Город принял. Губернатор Сергей Меняйло: от обороны – к обустройству уютного для жителей Севастополя //Российская газета. 2015. 16 апреля.

ных комплексов, которые не предусмотрены законодательством Российской Федерации и др. Некоторые предприятия, подвергшиеся перерегистрации, пока не работают (например, судоремонтный завод «Металлист» в Балаклаве). Однако из 35 предприятий, которые предложил национализировать губернатор, не все убыточные, некоторые работают. Но и по ним есть вопросы: с собственниками, арендой, долгами перед городом, есть факты скрытой приватизации, занижения городских активов. По этим фактам ведутся проверки. По данным губернатора С. Меняйло, «часть объектов из списка уже находятся под управлением правительства, относительно других поданы заявления в правоохранительные органы и готовятся судебные иски»²⁰¹.

Учитывая, что законодательство о недрах находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ст. 72 Конституции РФ), в Республике Крым был принят Закон от 7 августа 2014 года № 45–ЗРК (в ред. от 07 декабря 2015 г.) «О недрах»²⁰², который регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр на территории Республики Крым, определяет полномочия органов государственной власти республики Крым в области недропользования. Законом определены участки недр местного значения: содержащие общераспространенные полезные ископаемые; используемые для эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых; содержащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения и др.

Экономическая ситуация в стране во многом определяется состоянием финансовой системы. Интеграция новых территорий в состав Российской Федерации актуализировала необходимость совершенствования ее соответствующих секторов, а также ликвидации диспропорций экономического развития, адаптации к изменениям на внешних товарных и финансовых рынках в условиях санкций.

201 См.: Крымова Ю. Меняйло: «Севморзавод» Порошенко регистрируют как ГУП //URL:<http://www.rg.ru/2015/03/01/reg-kfo/menyailo.html> (дата обращения: 25.06.2016).

202 Крымские известия. 2014. 13 августа.

В новых субъектах были определены правовые основы бюджетирования: приняты законы о бюджете²⁰³, о бюджетном процессе²⁰⁴, о порядке опубликования информации о расходовании бюджетных средств²⁰⁵.

Дефицит федерального бюджета России неизбежно породил дефицит новых субъектов Федерации. Он, с одной стороны, отражает объективные экономические отношения, сложившиеся в условиях санкций со стороны США и ЕС, кризисных явлений самой российской экономики, оттока капитала из страны, с другой стороны – неспособность Правительства найти эффективные пути преодоления негативных тенденций, невысокие темпы роста валового внутреннего продукта на фоне повышенных социальных обязательств и др. В этих условиях важными задачами являются модернизация экономики страны, стабилизация денежно-кредитной системы, предотвращение девальвации национальной валюты, сдерживание роста внутреннего и внешнего долга государства.

Как отмечается в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов, по итогам восьми месяцев 2015 года общие тенденции в промышленности существенных изменений не претерпели: в аутсайдерах – значительная часть производств товаров инвестиционного спроса, где наибольшее снижение показывают строительный сектор и большая часть сегментов машиностроения. Основная причина данных явлений – силь-

203 См.: Закон Республики Крым от 29 декабря 2015 г. № 192–ЗПК/2015 (в ред. от 01 июня 2016 г.) «О бюджете Республики Крым на 2016 год» // Крымские известия. 2015. 30 декабря; Закон города Севастополя от 29 декабря 2015 г. № 228–ЗС (в ред. от 31 марта 2016 г.) «О бюджете города Севастополя на 2016 год» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя //URL:<http://sevzakon.ru> (дата обращения: 29.05.2016).

204 См.: Закон Республики Крым от 17 июня 2014 г. № 35–ЗПК (в ред. от 25 марта 2016 г.) «О бюджетном процессе в Республике Крым» //Крымские известия. 2014. 24 июля.

205 См.: Постановление Совета министров Республики Крым от 13 октября 2015 г. № 609 (в ред. от 07 декабря 2015 г.) «Об утверждении Порядка опубликования информации о расходовании бюджетных средств Республики Крым» //Официальный сайт Правительства Республики Крым //URL:<http://rk.gov.ru> (дата обращения: 13.06.2016).

но возросшая в последнее время неопределенность экономической и политической обстановки, которая в условиях резкого сокращения ведет к спаду инвестиций, отказу от проведения модернизации производства и инноваций²⁰⁶. Конечно, эти процессы неизбежно накладывают отпечаток и на состояние финансовой, денежно-кредитной системы в Крыму и Севастополе.

Определенным залогом успешной бюджетной политики государства является четкая и прозрачная организация бюджетного процесса. Поэтому в новых субъектах были приняты правовые акты, устанавливающие порядок составления и рассмотрения проектов бюджетов Республики Крым и города Севастополя на очередной финансовый год и плановый период, утверждения и исполнения бюджетов Республики Крым, осуществления контроля за их реализацией и утверждения отчетов об исполнении соответствующих бюджетов²⁰⁷.

Транспарентность власти выражается в различных формах, в том числе в деятельности по опубликованию информации о расходовании бюджетных средств. В Республике Крым на подзаконном уровне была определена форма и периодичность размещения в государственной информационной системе Республики Крым «Портал Правительства Республики Крым» информации о расходовании бюджетных средств исполнительными органами государственной власти Республики Крым и отнесенными к их ведению предприятиями, организациями, учреждениями²⁰⁸.

206 См.: URL:<http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/fb93efc7-d9ad-4f63-8d51-f0958ae58d3e/1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fb93efc7-d9ad-4f63-8d51-f0958ae58d3e> (дата обращения: 27.06.2016).

207 См.: Закон Республики Крым от 17 июня 2014 г. № 35-ЗРК (в ред. от 25 марта 2016 г.) «О бюджетном процессе в Республике Крым» // Крымские известия. 2014. 24 июля; Закон города Севастополя от 14 августа 2014 г. № 59-ЗС (в ред. от 29 сентября 2015 г., с изм. от 10 ноября 2015 г.) «О бюджетном процессе в городе Севастополе» // Севастопольские известия. 2014. 20 августа.

208 См.: Постановление Совета министров Республики Крым от 13 октября 2015 г. № 609 (в ред. от 07 декабря 2015 г.) «Об утверждении Порядка опубликования информации о расходовании бюджетных средств Республики Крым» // Официальный сайт Правительства Республики Крым // URL:<http://rk.gov.ru> (дата обращения: 13.06.2016).

Помимо необходимости совершенствования законодательных основ в сфере бюджетных отношений одной из актуальных проблем, связанных с бюджетным процессом, остается проблема коррупции. Так, например, в 2016 году в отношении главы администрации Бахчисарая В. Верховада и председателя городского совета Ю. Гуляева были возбуждены уголовные дела по факту мошеннического завладения одной из коммерческих фирм и факту хищения трех млн бюджетных рублей, выделенных на строительство водопроводных сетей. Поводом послужило письмо, которое пришло на почтовый ящик одного из информационных агентств, содержанием которого была многочасовая видеозапись с камеры, размещенной в кабинете главы администрации Бахчисарая. В частности, велись переговоры о «распиле» бюджетных средств и рейдерских захватах²⁰⁹. По данным прокуратуры Крыма в 2015 году на первые 6 месяцев в Республике возбудили 120 уголовных дел против коррупционеров, из которых более половины – по фактам взяточничества²¹⁰.

Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «и» ст. 72 Конституции РФ). Закрепление общих принципов налогообложения, а также федеральных налогов и сборов включается в сферу исключительного ведения Федерации. В рамках общих принципов налогообложения субъекты устанавливают свои налоги и сборы.

В Республике Крым был принят ряд базовых законов в налоговой сфере: от 19 ноября 2014 года № 8–ЗРК/2014 (в ред. от 30 сентября 2015 г.) «О транспортном налоге»²¹¹, от 19 ноября 2014 года № 7–ЗРК/2014 (в ред. от 30 сентября 2015 г.) «О налоге на имущество организаций»²¹², от 3 декабря 2014 года № 21–ЗРК/2014 (в ред. от 13 мая 2015 года) «О налоге на игорный бизнес»²¹³, от 29 декабря 2014 года № 61–ЗРК/2014 «Об установ-

209 См.: Изотов И. Пилили бюджет // *Российская газета*. 2016. 24 февраля.

210 См.: Поклонская зачистит Крым // *События недели: итоги и факты*. 2015. 7 июля.

211 См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым*. 2014. № 5, ч. 1.

212 См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым*. 2014. № 5, ч. 1.

213 См.: *Крымские известия*. 2014. 9 декабря.

лении ставки по налогу на прибыль организаций на территории Республики Крым»²¹⁴, от 29 декабря 2014 года № 59–ЗРК/2014 «Об установлении ставки налога, уплачиваемого при применении упрощенной системы налогообложения на территории Республики Крым»²¹⁵ и др. Соответствующие законы были утверждены в Севастополе. Указанные региональные налоги определяют плательщиков, элементы обложения, а также налоговые ставки в пределах обозначенных Налоговым Кодексом Российской Федерации.

Определенные коррективы в налоговую политику на территории новых субъектов были внесены созданием свободной экономической зоны. Соответствующим законом в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 379–ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» на территории города федерального значения Севастополя установлены уменьшенные ставки налогов. Эти меры призваны стимулировать предпринимателей, сельскохозяйственных товаропроизводителей, активизировать экономическую деятельность в регионе²¹⁶.

В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2014 года № 379–ФЗ (в ред. от 29 декабря 2015 г.) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города фе-

214 См. там же. 2014. 30 декабря.

215 См. там же.

216 См.: Закон города Севастополя от 3 февраля 2015 г. № 110–ЗС «О налоговых ставках в связи с принятием Федерального закона от 29 ноября 2014 года № 379–ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»//Севастопольские известия. 2015. 7 февраля.

дерального значения Севастополя»²¹⁷ для организаций участников свободной экономической зоны налоговая ставка по налогу, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, от деятельности, осуществляемой в соответствии с договором об осуществлении деятельности в свободной экономической зоне, устанавливается в размере 0 процентов и применяется в течение десяти последовательных налоговых периодов начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была впервые получена прибыль от реализации товаров (работ, услуг), произведенных в рамках договора об осуществлении деятельности в свободной экономической зоне; налоговая ставка по налогу, подлежащему зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, от деятельности, осуществляемой в соответствии с договором об осуществлении деятельности в свободной экономической зоне, законами Республики Крым и города федерального значения Севастополя может устанавливаться в пониженном размере. При этом указанная налоговая ставка не может превышать 13,5 процента. Таким образом, налог на прибыль организаций для участников ОЭЗ составит 13,5%, часть налога, идущая в федеральный бюджет, обнуляется.

Установление подобных льгот обусловлено рядом причин. Это и отсутствие в федеральном бюджете огромных средств для дополнительного инвестирования в экономику Крыма, и необходимость поощрения деятельности в сфере туризма, логистики, сельского хозяйства, высокотехнологических отраслей, судостроения, перерабатывающей промышленности. Подобные налоговые льготы можно рассматривать как попытку выведения крымской экономики из «тени», легализации бизнеса и пополнения представителями последнего бюджета региона и страны.

В Крыму и Севастополе были приняты акты, устанавливающие порядок оценки предоставленных налоговых льгот²¹⁸.

217 СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6660.

218 См., например: Постановление Совета министров Республики Крым от 11 апреля 2016 г. № 144 «Об утверждении Порядка оценки эффективности предоставленных налоговых льгот в Республике Крым» (вместе с «Методикой оценки эффективности предоставленных налоговых льгот в Республике Крым») //Официальный сайт Правительства Республики Крым// URL:<http://rk.gov.ru> (дата обращения: 11.06.2016).

Оценка эффективности налоговых льгот включает в себя оценку бюджетной, экономической и социальной эффективности.

27 мая Президент России Владимир Путин подписал Федеральный конституционный закон, который предусматривал, в частности, сокращение на полтора года срок обращения украинской гривны на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя – до 1 июня 2014 года.

В первоначальной редакции Федерального конституционного закона «О принятии в Российской Федерации Республики Крым и образования в составе РФ новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» допускалось одновременное использование украинской гривны и российского рубля на указанных территориях до 1 января 2016 года. Чтобы стабилизировать социально-экономическое положение на территории Республики Крым и ускорить ее экономическую интеграцию федеральной властью было принято решение сократить этот срок до 1 июня 2014 года.

В целях адаптации финансовой системы Республики Крым и города Севастополя были приняты следующие Федеральные законы: от 2 апреля 2014 года (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период», от 2 апреля 2014 года №39–ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя»²¹⁹.

По мнению некоторых экспертов, скорого появления в Крыму крупных государственных и частных банков ждать не следует из-за угрозы санкций (отключение от международных платежных систем), из-за этого полуостров будет страдать от нехватки кредитных ресурсов и инвестиций. Из Крыма ушли украинские банки, а российские не пришли. По мнению советника Президента России С. Глазьева, для привлечения иных кроме

219 См.: *СЗ РФ. 2014. № 14, ст. 1531.*

бюджетных средств необходимо использовать специальные инвестиционные контракты, развивать государственно–частные партнерства²²⁰.

Еще одна актуальная проблема, затрагивающая определенную часть населения новых субъектов, это урегулирование вопросов возвращения взятых у украинских банков кредитов и хранящихся на их счетах депозитах. Президентом Российской Федерации 30 декабря 2015 года подписан Федеральный закон № 422–ФЗ «Об особенностях погашения и внесудебном урегулировании задолженности заемщиков, проживающих на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, и внесении изменений в Федеральный закон «О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя»²²¹, который создает механизм по взысканию с жителей Республики Крым кредитных обязательств по договорам с банковскими учреждениями, прекратившими свою деятельность в соответствии с решением Национального банка Украины. Закон, по сути, не вводит никакой кредитной «амнистии» для жителей полуострова. Согласно его положениям, задолженность физических лиц, в том числе осуществлявших предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, имеющих место жительства на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, по кредитным договорам, заключенным с банками, действовавшими на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя, в отношении которых Национальным банком Украины было принято решение о прекращении их деятельности, погашается в порядке, установленном федеральными законами. Предусматривалось создание автономной некоммерческой организацией «Фонд защиты вкладчиков» и механизма обязательного досудебного

220 См.: Забелина Н. Крым попал в финансовую изоляцию // *Независимая газета*. 2016. 29 февраля.

221 См.: *СЗ РФ*. 2016. № 1, ч.1, ст. 42.

рассмотрения спора между заемщиками и лицами, имеющими право требовать погашения задолженности. К таким лицам относятся только российские кредитные организации, российские юридические лица, которые имеют на балансе такой долг гражданина. Согласно закону лицо, имеющее право требовать погашения долга, обязано обратиться с письменным заявлением в Фонд. В случае неудовлетворенности решением Фонда можно обратиться в суд.

Этот Закон вызвал широкий общественный резонанс, и в адрес Общественной палаты Республики Крым стали поступать многочисленные письменные обращения граждан по данному вопросу, что в свою очередь послужило основанием для направления палатой Обращения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на имя С.Е. Нарышкина. В письме говорилось, что в условиях экономической, транспортной, продовольственной и энергетической блокады Республики Крым принятие закона, который фактически легализует деятельность украинских банковских учреждений, направленную на возвращение кредитных средств, при категорическом отказе с их стороны возмещения депозитов, размещенных в данных учреждениях, приводит к предсказуемой крайне негативной реакции со стороны населения. Не оспаривая необходимости установления четких правил по возмещению кредитных обязательств перед банками, действовавшими на территории Республики Крым и (или) на территории города федерального значения Севастополя, авторы письма утверждали, что следует предусмотреть гарантии соблюдения прав человека, предусмотренных Конституцией Российской Федерации. Для этого необходимо предоставить автономной некоммерческой организацией «Фонд защиты вкладчиков» отсрочки погашения задолженности в отношении заемщиков, которые оказались в сложной жизненной ситуации и не могут исполнить свои обязательства в установленный срок.

Однако Законом предусмотрено предоставление рассрочки максимальным сроком до 24 месяцев. При этом из содержания Закона не следует, в какой срок заемщик должен выплатить свои кредитные обязательства – в тот, который был установлен

кредитным договором и оставался до 18 марта 2014 года с дополнительным сроком в 24 месяца или за указанные 24 месяца заемщику нужно будет погасить всю задолженность. Это является особо актуальным для тех лиц, которые брали долгосрочные кредитные обязательства – приобретение автотранспортных средств, ипотека. Период погашения задолженности не может быть меньше установленного кредитным договором по состоянию на 18 марта 2014 года.

Авторы письма предлагали установить иную концепцию работы лиц, которые имеют право требовать погашения задолженности с заемщиками, проживающими на территории Крыма. Они должны действовать исключительно через Фонд, прямой контакт между заемщиком и лицами, которые имеют право требовать погашения задолженности, необходимо исключить.

Проблемным полем в этом вопросе остается фактическое исполнение Фондом обязательств по договорам размещения депозитов крымчан в банках, действовавших на территории Республики Крым и (или) на территории города федерального значения Севастополя, в отношении которых Банком России было принято решение о прекращении их деятельности. В связи с этим представляется аргументированным осуществление Фондом выплаты поступающих от заемщиков денежных средств с учетом наличия у Фонда требований к вышеуказанным банкам. Безусловно, высокую социальную значимость имеют предложения о недопущении изъятия движимого и недвижимого имущества физических лиц, в том числе, находящегося в ипотеке, по кредитным договорам, заключенным с банками, действовавшими на территории Республики Крым и (или) на территории города федерального значения Севастополя, а также приостановлении исполнительных производств, направленных на изъятие такого имущества.

За прошедшее время Фонд защиты вкладчиков в Крыму и Севастополе провел значительную работу. Он, в частности, принял заявления о согласии на приобретение прав требований по вкладам (счетам) и на получение компенсационных выплат от 221,3 тысяч вкладчиков украинских банков, прекративших

работу на территории Крымского федерального округа. По состоянию на 3 апреля 2015 года Фонд перевел банкам–агентам 25,8 млрд рублей для выплат 203,4 тысячам вкладчиков, в том числе 13,6 млрд рублей — для расчетов со 113 тысячами вкладчиков Приватбанка и 4,7 млрд рублей — для расчетов с 56,3 тысячами вкладчиков Ощадбанка.

За компенсационными выплатами на общую сумму 25,4 млрд рублей в банки–агенты обратились 192,9 тысяч вкладчиков, в том числе 105,9 тысяч вкладчиков Приватбанка на сумму 13,4 млрд рублей и 54,1 тысячи вкладчиков Ощадбанка на сумму 4,6 млрд рублей. Выплаты осуществляются в размере 100% суммы вкладов, но не более 700 тысяч рублей в одном банке на одного вкладчика.

На сегодняшний день принято решение о восстановлении пропущенного срока в отношении 2748 вкладчиков на сумму 558 млн рублей, направлено свыше трех тысяч писем с запросом дополнительных документов.

Всего на территории Крымского федерального округа действует 201 пункт приема заявлений в 36 населенных пунктах. Выплаты, в зависимости от места приема заявления, осуществляют три банка–агента: Черноморский банк развития и реконструкции (ЧБРР), Российский национальный коммерческий банк (РНКБ) и Генбанк. Для выплат задействовано 281 отделение банков–агентов в 51 населенном пункте²²².

Кроме того, с 3 марта 2016 г. Фонд защиты вкладчиков объявил, что начинает дополнительные компенсационные выплаты (по требованиям, превышающим 700 тысяч рублей) вкладчикам украинских кредитных учреждений, имевших на 16 марта 2014 года лицензию Национального банка Украины и прекративших свою деятельность на территории Крымского федерального округа на основании решений Банка России.

Общее количество вкладчиков в КФО, которые могут получить выплаты, составляет 9340 человек. Совокупный размер

222 См.: URL:<http://sevastopol.press/2015/04/07/vkladchikam-bankov-ushedshih-iz-kryma-vyplatili-25-mlrd-kompensatsii/> (дата обращения: 26.06.2016).

требований вкладчиков к украинским кредитным учреждениям, превышающих 700 тысяч рублей и заявленных в Фонд, составляет почти 5,3 млрд рублей.

По решению Совета министров Республики Крым средства в сумме 1,2 млрд рублей, полученные ими в результате отчуждения регионального госимущества, перечислены в Фонд защиты вкладчиков для осуществления выплат по украинским депозитам. Пропорциональное разделение этих денег по существующим требованиям показывает, что каждому из вкладчиков будет выплачено почти 23% суммы его вклада, превышающей 700 тысяч рублей.

Выплаты будут производиться в РНКБ и АО «Генбанк» с 3 марта в течение 90 дней. После перечисления Фондом средств в банки–агенты вкладчиков оповестят о дополнительных компенсационных выплатах с помощью смс–сообщений на оставленные ими контактные номера телефонов или письмами на адреса электронной почты с указанием, в какой банк можно обратиться за получением выплаты²²³.

Интегрирование экономики Крымского федерального округа в экономическое пространство России предполагает решение таких ключевых задач, как обеспечение транспортной доступности, устранение ограничений и повышение качества энергоснабжения региона, устранение ограничений инженерной инфраструктуры²²⁴.

Вопросы реализации Федеральной целевой программы обсуждались и на Ялтинском Форуме 14 апреля 2016 года, в котором приняли участие около тысячи человек, в том числе иностранные гости более чем из 20 стран (первый форум проводился в апреле 2015 года, в нем участвовало более 400 человек). На форуме осуществлялась презентация инвестиционных про-

223 См.: URL:<http://sevastopol.press/2016/03/02/krymskim-vkladchikam-ukrainskih-bankov-nachinajut-kompensirovat-depozity-prevyshajushchie-700-tysjach-rublej/> (дата обращения: 26.06.2016).

224 См.: Постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790 (в ред. от 02 марта 2016 г.) «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» //СЗ РФ. 2014. №33, ст. 4595.

ектов, обсуждались вопросы стратегии не сырьевого бизнеса в 2016 году, развития экономических зон России, защиты бизнеса HR технологий²²⁵ и др.

В транспортном комплексе средства ФЦП сконцентрированы главным образом на строительстве и реконструкции транспортного перехода через Керченский пролив, аэропортов и автомобильных дорог, обеспечивающих связь с населенными пунктами и важнейшими объектами экономики, а также объектов портового хозяйства. Признана необходимой реконструкция аэродрома аэропорта города Симферополя и аэропорта Бельбек, обновление парка городского транспорта, реформирование существующих транспортных коридоров под пассажиро- и грузопоток, ориентированный на Российскую Федерацию, устройство пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Строительство моста через Керченский пролив имеет важное стратегическое, экономическое и культурное значение для России. Крымский мост позволит решить вопрос с транспортной доступностью полуострова, придаст импульс развитию туризма и экономическому развитию Юга России в целом. Открытие автомобильного движения по Керченскому мосту намечено на 18 декабря 2018 года, железная дорога должна начать работать в 2019 году. Железная дорога будет состоять из двух путей с пропускной способностью до 47 пар поездов в сутки. Расчетная скорость движения пассажирских поездов – 120 км/ч, грузовых – 80 км/ч. Мост должен соединить Тамань и Керчь и станет самым протяженным в стране – 19 км. Автомобильная трасса будет состоять из четырех полос. Расчетная скорость движения на дороге – до 120 км/ч, пропускная способность – до 40 тыс. автомобилей в сутки. Благодаря наличию судоходных арок (длиной 227 м и высотой 35 м) мост не будет препятствовать движению судов в Керченском проливе. Стоимость объекта составляет 211,8 млрд рублей.

Керченский мост – это грандиозный проект, который предполагает применение самых современных строительных тех-

225 См.: URL:<http://forumyalta.com/programme/> (дата обращения: 26.06.2016).

нологий, это и щебеночно–мастичный асфальтобетон, и полимерно–битумные вяжущие, и светодиодная техника, и осевые барьерные ограждения, опоры освещения из композитных материалов. К мосту предъявляются особые экологические требования, так как по нему будут проходить 40 тысяч автомобилей в сутки, важно, чтобы стоки не попали в море и грунт. Поэтому мост будет оснащен комплексом с семиступенчатой системой очистки поверхностных стоков. Вся загрязненная вода будет собираться в локальные очистные сооружения и затем выводиться по глубоководному выпуску²²⁶.

По мнению Президента России, нужно наладить широкий общественный контроль за ходом строительства: соблюдением экологических норм, целевым расходованием средств и соблюдением сроков работ²²⁷. В июне 2016 года участники инспекции Общероссийского Народного Фронта «Оценим качество дорог!» побывали на месте строительства Крымского моста и констатировали, что возведение объекта ведется на высоком уровне организации и качества работ²²⁸.

Отсутствие автомобильного и железнодорожного сообщения полуострова с материковой частью России повышает значимость портов Крыма. Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года» предусматривает выделение 1,3 млрд рублей на ремонт Севастопольского порта, строительство пассажирских причалов, а Керченский порт за счет средств ФЦП планирует построить вторую паромную аппарель.

Из–за санкций Запада и транспортной изоляции грузооборот портов Крыма в 2014 году сократился на 81,7%. Эта негативная тенденция сохранялась в 2015 году. Недостаточная пропускная способность морских ворот полуострова и их высокие тарифы (предприниматели утверждают, что тарифы на услуги

226 См.: URL:<http://kerchinfo.com/kerchenskij-most-eto-grandioznyj-proekt.html> (дата обращения: 26.06.2016).

227 См.: Латухина К. Дорожный контроль //Российская газета. 2016. 21 марта.

228 См.: URL:[http://kerch-most.ru/dorozhnaya-inspekciya-onf-proverila-xod-stroitelstva-mosta-через-kerchenskij-proliv.html](http://kerch-most.ru/dorozhnaya-inspekciya-onf-proverila-xod-stroitelstva-mosta-cherез-kerchenskij-proliv.html) (дата обращения: 26.06.2016).

крымских портов в несколько раз превышают среднероссийские и даже европейские) негативно сказываются на обеспечении региона товарами. Пока нет моста через Керченский пролив пользуясь монопольным положением, порты установили завышенные цены на свои услуги. Федеральная антимонопольная служба считает, что исправить ситуацию можно путем реорганизации ГУП «Крымские морские порты», в который входят Керченский, Феодосийский, Ялтинский, Евпаторийский торговые порты, Керченская торговая переправа. ГУП находится в подчинении Министерства транспорта Республики Крым²²⁹.

Одной из важнейших задач, обозначенных в ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года», является устранение ограничений и повышение качества энергоснабжения региона. В энергетическом комплексе мероприятия Программы сконцентрированы на устранение сетевых ограничений, создание собственной генерации и обеспечение надежного и бесперебойного электроснабжения потребителей Крымского полуострова. Планируется решение задач по интеграции Республики Крым и города Севастополя в энергетическую систему России путем модернизации сетевого комплекса, реализации мероприятий по развитию газотранспортной системы, а также строительства объектов по производству электрической и тепловой энергии. Планируется прирост протяженности линий электропередач: 1033,9 км – в 2017 году, 1533,9 км – в 2018–2020 годах. В частности, предусмотрено строительство: «Высоковольтная линия 330 кВ Западно – Крымская – Севастополь», 96 км, 2015–2020 годы – 3629,88 млн рублей (в том числе, из федерального бюджета – 3629,88 млн рублей), сооружение электросетевого Энергомоста «Российская Федерация – полуостров Крым», строительство подстанции 220 кВ Кафа (возможность расширения до подстанции 330 кВ) 250 МВА, 2015–2020 годы – 1868,15 млн рублей (в том числе, из федерального бюджета – 1868,15 млн рублей), других электросетевых объектов. Всего запланировано строительство электросетевых объектов на территории Крымского полуострова на 2015–2020 годы на сумму 12254,57 млн рублей.

²²⁹ См.: Суконкина Ю. *Закрытая гавань // Экономика Крыма. Региональное приложение к «Российской газете». 2015. 9 июля.*

При общем потреблении 1,2 ГВт Крым с помощью четырех ТЭЦ обеспечивается только на одну десятую потребности. Снабжением Крыма электроэнергией занималась государственная система «Укрэнерго», которая поставляла с материковой части Украины в Крым около 85% электроэнергии, в основном по четырем ЛЭП. Подорвав ЛЭП в 2015 году татарские националисты отключили Крым от энергосистемы Украины. Запущено несколько ниток энергомоста из России²³⁰.

В ответ на энергоблокаду Крыма Россия заблокировала поставки угля на тепловые электростанции Украины, что повлекло за собой введение Правительством Украины чрезвычайного режима в энергетической сфере²³¹.

В Республике Крым принят Закон от 28 января 2015 года № 77–ЗРК/2015 (в ред. от 29 марта 2016 г.) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности в Республике Крым»²³². Кризисная ситуация с энергообеспечением актуализировала вопрос об энергосбережении и повышении энергетической эффективности в Республике Крым. Были сформулированы ключевые принципы энергосбережения: эффективное и рациональное использование энергетических ресурсов; поддержка и стимулирование энергосбережения и повышения энергетической эффективности; системность и комплексность проведения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности; планирование энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Восстановления требует и крымская промышленность. Например, в Стенограмме заседании круглого стола фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», который проводился 30 апреля 2014 года на тему: «Будущее Крыма: проблемы и перспективы», отмечается важность докапитализации и восстановления целых направлений крымской промышленности, в первую очередь машиностроения. Крупнейшие предприятия, многие находясь

230 См.: Хайтун А. Крым наш – что дальше? //Независимая газета. 2016. 20 февраля.

231 См.: Ивженко Т. Энергоблокада Крыма отозвалась в Киеве //Независимая газета. 2015. 8 декабря.

232 См.: Крымские известия. 2015. 5 февраля.

в составе Украины, либо прекратили свое существование, как завод «Фотон», либо балансируют на грани нулевой рентабельности. При этом многие предприятия, такие как завод «Море», завод «Фиолент» могут оказывать серьезную помощь российской экономике в целом, выполнять оборонные заказы²³³.

Отношения, возникающие между органами государственной власти Республики Крым и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами в сфере предоставления поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в Республике Крым регулируются Законом Республики Крым от 17 июля 2014 года № 30–ЗРК (в ред. от 25 марта 2016 г.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Республике Крым»²³⁴. Постановлением Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 года № 101 (в ред. от 11 марта 2015 г.) была утверждена Государственная программа Республики Крым «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Республике Крым на 2014 – 2015 годы».

На сегодняшний день в Крыму зарегистрированы 86 тысяч юридических лиц и индивидуальных частных предпринимателей. Из федерального бюджета на систему господдержки малого и среднего предпринимательства Республики Крым в 2015 году выделено 170 млн рублей, что на 30% больше, чем в 2014. После визита в Крым и совещания по развитию малого и среднего бизнеса. Д. Медведев распорядился включить раздел «Развитие малого и среднего предпринимательства КФО» в госпрограмму «Экономическое развитие и инновационная экономика»²³⁵.

В Крыму существует единственная промышленная мидийно–устричная плантация. Введение Европой и Америкой санкций привели к небывалому спросу на устрицы и мидии. Предпринимателям в год удастся собрать до 500 тысяч устриц и 100 тонн мидий. Стоимость одной устрицы 100 руб²³⁶. Для того что-

233 См.: URL:http://www.spravedlivo.ru/5_61462.html (дата обращения: 26.06.2016).

234 См.: *Крымские известия*. 2014. 30 июля.

235 См.: *Малый бизнес Республики включают в госпрограмму // Экономика Крыма. Региональное приложение к «Российской газете»*. 2015. 9 июля.

236 См.: *Мурава В. Устрицы – по 100 рублей // Российская газета неделя*. 2015. 21 мая.

бы освоить Крымский регион в плане выращивания деликатесов, необходимо развивать замкнутый цикл промышленного производства.

В целях поддержки бизнеса в федеральном законе «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» регулируется вопрос о проведении внеплановых проверок бизнеса на территории свободной экономической зоны (СЭЗ) в Крымском федеральном округе. Внеплановые проверки на полуострове нужно согласовывать с органами прокуратуры, а не с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – Минэкономразвития. Срок проведения внеплановой выездной проверки не может превышать пять рабочих дней. Принятие этого акта направлено на повышение эффективности правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в Крымском федеральном округе и защиту интересов предпринимателей.

Федеральной целевой программой предусмотрены мероприятия по созданию инфраструктуры для развития туристско-рекреационных кластеров на 2015–2020 годы, на это выделяется 32522,8 млн рублей. Приняты Законы Республики Крым от 14 августа 2014 года № 51–ЗРК (в ред. от 29 июня 2015 г.) «О туристской деятельности в Республике Крым»²³⁷, Постановлением Правительства Севастополя от 31 августа 2015 года № 837–ПП (в ред. от 14 апреля 2016 г.) утверждена государственная программа «Развитие туризма в городе Севастополе на 2015–2020 годы».

Вышеизложенное свидетельствует о том, что весь комплекс проблем к 1 января 2017 года решить не удастся, поэтому Федеральным конституционным законом от 23 июня 2016 года № 5–ФКЗ были внесены изменения в статью 12.1 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» и продлен переходный период. Ранее в Законе говорилось, что особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и

²³⁷ См.: *Крымские известия*. 2014. 20 августа.

государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере²³⁸, сохраняются до 1 января 2017 года, теперь срок продлен до 1 января 2019 года на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Активно развивается сотрудничество Республики Крым с другими субъектами Федерации в торгово-экономической, научно-технической и социально-культурной областях²³⁹.

238 См.: *Федеральный конституционный закон от 23 июня 2016 г. № 5–ФКЗ «О внесении изменения в статью 12.1 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»* // *Российская газета*. 2016. 28 июня.

239 См., например: *Постановление Совета министров Республики Крым от 25 февраля 2015 года № 74 «Об утверждении соглашений об осуществлении межрегионального сотрудничества»* (вместе с «Соглашением между Советом министров Республики Крым и Правительством Республики Бурятия о торгово-экономическом, научно-техническом и социально-культурном сотрудничестве», «Соглашением между Советом министров Республики Крым и Правительством Республики Карелия о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве», «Соглашением между Советом министров Республики Крым и Правительством Иркутской области о социально-экономическом и культурном сотрудничестве», «Соглашением между Советом министров Республики Крым и Правительством Курганской области о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, социальной, культурной и иных сферах», «Соглашением между Советом министров Республики Крым и Правительством Мурманской области о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве», «Соглашением между Советом министров Республики Крым и Правительством Ханты–Мансийского автономного округа – Югры о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве», «Соглашением о торгово-экономическом, научно-техническом и социально-культурном сотрудничестве между Советом министров Республики Крым и администрацией Краснодарского края», *Постановление Совета министров Республики Крым от 27 октября 2015 года № 674 «Об утверждении Соглашения между Советом министров Республики Крым и Правительством Челябинской области о торгово-экономическом, научно-техническом, социальном и культурном сотрудничестве»* и др. *Официальный интернет–портал правовой информации* // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.06.2016).

В завершение следует отметить, что, во-первых, перед новыми субъектами Российской Федерации стоит ряд стратегических целей и задач, среди которых обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ конституционного строя и федерализма, создание единого экономического пространства и конкурентной инвестиционной среды, обеспечение единых минимальных социальных стандартов, равной социальной защиты, национально-культурных прав граждан.

Во-вторых, за два прошедших года было сделано немало в плане адаптации экономической и социальной сферы Крыма и Севастополя в Российскую Федерацию. По ряду принципиальных направлений Россия создала преференциальный режим развития экономики, предпринимательства, инвестиций в Крым. Из федерального бюджета были выделены колоссальные средства на решение разнообразных проблем крымчан. В качестве основного комплексного программно–целевого механизма решения социально-экономических задач Крымского федерального округа разработана и реализуется федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года», позволяющая сконцентрировать и согласовать финансовые, материальные и трудовые ресурсы в целях их наиболее эффективного использования.

В-третьих, актуальными вопросами социально-экономического развития Крыма и Севастополя остаются устранение диспропорции в региональном развитии, доведение уровня жизни населения и развития экономики Крымского федерального округа до среднероссийского уровня, а также формирование условий для обеспечения устойчивого экономического роста Крымского федерального округа, рационального использования природных ресурсов, формирование сети автомобильных дорог, портов, обеспечение транспортного сообщения с материковой частью Российской Федерации, эффективное использование туристско-рекреационного потенциала, его всестороннего исследования.

В-четвертых, в социальной сфере необходимо совершенствовать деятельность медицинских и социальных учреждений, в Крыму – принять закон «Об охране здоровья населения» (в Се-

востополе уже есть соответствующий акт), принимать меры по трудоустройству граждан, в том числе инвалидов, созданию доступной среды для этой категории населения, продолжать процесс регулирования вопросов выплаты кредитов крымчанами, взявшим их в украинских банках.

В-пятых, в экономической сфере, полагаем, необходимо совершенствование правового регулирования инвестиционной деятельности в Крыму, в частности принятие региональных актов «О технопарках», «Об индустриальных парках», «Об особенностях инвестиционной деятельности в Республике Крым». Правовой поддержки требует и сельское хозяйство путем принятия правовых актов, регулирующих вопросы мелиорации, семеноводства и развития виноградарства, а также четкого правового обоснования причин и условий изъятия земельных участков на территории Республики Крым и города Севастополь. Развитию малого и среднего предпринимательства будет способствовать утверждение специальной программы «Охрана результатов интеллектуальной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства». Когда наиболее важные проблемы, обозначенные в ФЦП, будут решены, в перспективе в Крыму, возможно, потребуются Государственная программа «Развитие промышленности, малого и среднего предпринимательства и торговли».

Несомненно, мониторинг этих многоаспектных проблем (экономического, социального, правового характера) требует дальнейших исследований.

Глава 6. Конституционно-правовое регулирование национальной политики в Республике Крым и городе Севастополе

Российское государство сложилось как многонациональный союз, объединение народов, консолидированных на началах исторической общности, равноправия и сотрудничества. Этнокультурное многообразие России – это ее конкурентное преимущество в современном мире.

В одном из своих выступлений Президент России В.В. Путин подчеркнул, что гражданский мир и межнациональное согласие – «это не один раз созданная и на века застывшая картина», «напротив, это постоянная динамика, диалог», «это – кропотливая работа государства и общества, требующая очень тонких решений, взвешенной и мудрой политики, способной обеспечить «единство в многообразии»²⁴⁰. В любом государстве право является выразителем существующих в обществе ценностей, определяет границы свободы личности и меры ответственности, поэтому демократические институты и законодательное регулирование должны учитывать права национальных, религиозных и языковых меньшинств, создавать основы гармоничного существования всех народов, проживающих на территории страны.

Разнородность природы образующих Российскую Федерацию субъектов, сочетание национальных и территориальных начал – это объективное социальное явление, сложившееся исторически. Появление новых субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что не следует абсолютизировать ни национальный, ни территориальный подход в построении Федерации. Двойственность природы входящих в Российскую Федерацию образований проявляется на примере новых субъектов Российской Федерации.

Республика Крым – это, по сути, национально–территориальное государственное образование. На территории Крыма проживают представители различных народов: русские, украинцы и крымские татары, армяне, греки и др.

²⁴⁰ Путин В. Россия: национальный вопрос //URL:<http://www.rg.ru/2012/01/23/nacvopros.html> (дата обращения: 01.06.2016).

Поскольку политика государства призвана обеспечивать интеграцию разнородных интересов, по мнению многих современных исследователей, она все более становится явлением культуры. Российское государство не стремится достичь гражданского единства за счет нивелирования национальных различий. Современная отечественная национальная политика направлена на реализацию конституционного принципа равноправия граждан независимо от национальной принадлежности, создание условий для свободной национальной самоидентификации граждан, а также развития национальной культуры и языка. Национальная политика – это прежде всего достижение баланса, паритета интересов каждого человека в отдельности и всех проживающих на территории Российской Федерации народов (этносов) в сфере национальных и федеративных отношений.

Национальная политика – неотъемлемая составная часть государственной политики Российской Федерации. Реформационные процессы внутри Российской Федерации, меняющаяся геополитическая ситуация, экономические, социальные и культурные проблемы адаптации новых субъектов в составе Российской Федерации, обуславливают необходимость совершенствования государственной национальной политики на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

Очевидно, что современная национальная политика носит комплексный, многоуровневый характер и включает в себя такие направления, как формирование правовых и организационно-структурных основ (создание специальных органов по проведению национальной политики в жизнь), языковую политику, образовательную и культурную политику.

Каждое из этих направлений выступает, с одной стороны, самостоятельной составляющей комплексного регулирования национальных отношений, с другой стороны, пересекается в отдельных сферах реализации с иными направлениями. Правовые и организационно-структурные основы национальной политики на территориях новых субъектов будут рассмотрены нами в этой главе. Конституционные основы образовательной, языковой и культурной политики в Республике Крым в заключительной главе.

На сегодняшний день правовые основы национальной политики определяются как на федеральном уровне, так и на уровне новых субъектов Федерации.

Конституция Российской Федерации 1993 года гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, предоставляет право определять и указывать свою национальную принадлежность, право на пользование родным языком, закрепляет права национальных меньшинств и коренных малочисленных народов.

Конституционные основы современной государственной национальной политики Российской Федерации образуют положения Преамбулы, статей 1–3, части 3 статей 5, 9, 26, части 3 статьи 68, статьи 69, пункта «в» статьи 71, пунктов «б», «м» статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Действующая Конституция 1993 года особое внимание уделяет правам национальных меньшинств. Регулирование и защита прав национальных меньшинств находятся в исключительном ведении России (п. «в» ст. 71), защита прав национальных меньшинств отнесена к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ст. 72 Конституции РФ). Статья 69 Конституции гарантирует права коренным малочисленным народам.

На федеральном уровне вопросам обустройства различных народов посвящены следующие правовые акты: Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года²⁴¹, Федеральный закон от 17 июня 1996 года (в ред. от 4 ноября 2014 г.) «О национально-культурной автономии»²⁴², Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82–ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»²⁴³ и другие.

²⁴¹ См.: *СЗ РФ*. 2012. №52, ст. 7477.

²⁴² См.: *СЗ РФ*. 1996. №25, ст. 2965; 2014. №45, ст. 6146.

²⁴³ См.: *СЗ РФ*. 1999. № 18, ст. 2208; 2004. № 35, ст. 3607; 2009. № 14, ст. 1575; 2015. №29, ч.1, ст. 4382.

Таким образом, в Российской Федерации в отношении этнических общностей используется два основных правовых режима: 1) общий конституционно-правовой режим недискриминации, создания условий для развития национальной культуры, языка, общественных объединений; 2) специальный конституционно-правовой режим в отношении коренных малочисленных народов (ст. 69 Конституции), предусматривающий особые права и льготы.

Вхождение Республики Крым и Севастополя в российское правовое пространство обусловило распространение государственного суверенитета России на территории новых субъектов, внедрение конституционных начал ее государственной национальной политики.

Реализация государственной национальной политики предполагает объединение усилий всех звеньев государственной власти и общественно-политических структур для сохранения межнационального согласия, утверждения принципа равноправия граждан различных национальностей и вероисповеданий, укрепления солидарности между ними, обеспечение равных правовых, организационных и материальных условий гражданам, общественным национально-культурным формированиям с целью их участия в общественно-политической, культурной жизни.

В связи с этим в новых субъектах Федерации созданы конституционно-правовые основы национальной политики. Отдельные положения федеральной Конституции 1993 года нашли свое непосредственное отражение в тексте Конституции Республики Крым и Уставе Севастополя.

Статус Республики как национально-государственного образования в составе Российской Федерации и факт проживания на ее территории помимо русского, украинского и крымско-татарского населения, обуславливает конституционное закрепление полиэтничного характера субъекта властеобразования и его основного источника в Республике Крым.

В преамбуле и статье 2 Конституции Республики Крым от 11 апреля 2014 г. подчеркивается многонациональный состав

населения, многообразие и самобытность национальных культур, исторически сложившихся на территории Республики. Отмечается, что источником власти в Республике Крым является ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации.

В преамбуле также провозглашена цель сохранения многообразия и самобытности национальных культур, исторически сложившихся на территории Республики, обеспечения их равноправного развития и взаимообогащения.

В Уставе города Севастополя как территориального субъекта Российской Федерации «этнические» акценты в статье о властеобразовании отсутствуют, в статье 4 говорится о том, что «источником государственной власти города Севастополя являются жители города Севастополя».

Таким образом, в вопросе о природе государственной власти в новых субъектах Российской Федерации используется как национальный, так и этатический подходы. Превалирование того или другого обусловлено спецификой формы институционализации соответствующего субъекта Российской Федерации.

В учредительных актах новых субъектов Федерации создаются юридические основы формирования национального самосознания, воспроизводятся положения федеральной Конституции о праве каждого определять и указывать свою национальную принадлежность, праве пользоваться родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Как и в федеральной Конституции, защита прав национальных меньшинств находится в совместном ведении органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти новых субъектов.

Особое внимание в Конституции Республики Крым уделяется государственной языковой политике. В статье 10 констатируется, что государственными языками в Республике Крым являются русский, украинский и крымско-татарский языки. В Республике Крым признается принцип многообразия культур, обеспечивается их равноправное развитие и взаимообогащение (ч. 3 ст. 10).

Согласно части 5 статьи 6 Конституции органы государственной власти Республики Крым учитывают исторические, национальные, культурные, иные особенности Республики Крым. К числу полномочий Совета министров Республики Крым (п. 4 ст. 83) относится осуществление мер «по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; предотвращению ограничения прав и дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Республики Крым, их языков и культур; защите прав национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия».

Анализ содержания Конституции Республики Крым позволяет сделать вывод о закреплении в этом акте федеральных стандартов государственной национальной политики, ее правовых и организационных основ, а также конституционных основ государственной языковой политики на соответствующей территории.

Устав Севастополя от 14 апреля 2014 года воспроизводит федеральные основы государственной национальной политики в гораздо меньшем объеме. Помимо преамбулы об основных направлениях ее осуществления говорится лишь применительно к полномочиям Правительства Севастополя (п.2 ч.2 ст. 34 Устава). Это положение абсолютно аналогично положениям пункта 4 статьи 83 Конституции Республики Крым.

Вместе с тем многонациональный характер населения Республики Крым и наличие нерешенных межнациональных проблем, на наш взгляд, актуализирует вопрос о закреплении в рамках отдельной статьи Конституции этого субъекта естественного права народов, проживающих на территории Республики, на

сохранение национально-этнической самобытности путем развития национально-культурной и национально-территориальной автономии, а также поощрение со стороны региональных властей не противоречащей законодательству деятельности национально-культурных центров, ассоциаций и иных общественных формирований.

Многонациональный характер населения Республики Крым и городе Севастополя подтверждает и Всекрымская перепись населения, которая проходила с 14 по 25 октября 2014 года. По ее итогам всего на полуострове проживают почти 2,3 млн человек. Самой многочисленной национальной группой на полуострове являются русские (1,49 млн человек, 68%), в том числе 1,19 млн человек (65%) живут в Республике Крым и 303,1 тыс. человек (81%) – в Севастополе. На втором месте по национальному составу – украинцы, их в Крыму 344,5 тыс. человек, что составляет 15,7% населения. Третья по численности группа — это крымские татары (232,3 тыс. человек, 10,6% населения). 45 тысяч человек (2%) назвали себя просто татарами, без упоминания «крымские».

Другие национальности в Крыму составляют до 4% населения. Из них самые многочисленные — это белорусы (21,7 тыс. человек, 1%) и армяне (11 тыс. человек, 0,2%). От одной до пяти тысяч человек в Крыму – это такие национальные группы, как азербайджанцы, узбеки, молдаване, евреи, корейцы, греки, поляки, цыгане, чувашаи, болгары, немцы, мордвы, грузины и турки. Менее одной тысячи человек в Крыму входит в национальные группы таджиков, марийцев, башкир, удмуртов, осетин, казахов, арабов. Кроме того, в Крыму насчитывается 535 караимов, 228 крымчаков.

Интересным является тот факт, что при проведении переписи данные о татарах (45 тысяч человек) и крымских татар (232,3 тысячи человек) не суммировались. Они рассматриваются как два разных народа. По словам руководителя Федеральной службы государственной статистики Александра Суринова, все переписчики были жестко проинструктированы и не имели

права задавать уточняющие вопросы, в том числе касательно национальности. По сравнению с 2001 годом в Крыму на 5% уменьшилась численность крымских татар и втрое выросло количество татар²⁴⁴.

Анализ правовых документов в области национальной политики субъектов Федерации свидетельствует о том, что форма правовых актов, регламентирующих принципы региональной национальной политики, а также органы, их утверждающие, дифференцированы. Встречаются два вида правовых актов: концепции государственной национальной политики и программы национального развития народов, проживающих на территории Республики. После согласования позиций всех заинтересованных этносов и конфессий, проживающих на территории Республики Крым и города Севастополя были выработаны программные документы в области этнокультурного развития народов: в Крыму – Государственная программа Республики Крым по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России «Республика Крым – территория межнационального согласия» на 2015–2017 годы; в Севастополе – Государственная программа «Укрепление межнационального единства на 2015–2020 годы».

В качестве задач Государственной программы «Укрепление межнационального единства на 2015–2020 годы» (утвержденной Постановлением Правительства Севастополя от 07 августа 2015 г. – ПП) называются: национально-культурное и духовное возрождение армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов, а также социальное обустройство территории города Севастополя, информационное обеспечение реализации государственной национальной политики Российской Федерации, создание условий для этнокультурного и духовного развития народов города Севастополя.

Программа содержит следующие разделы: характеристика фактического состояния сферы реализации государственной программы «Укрепление межнационального единства на 2015–2020 годы» и прогноз развития на перспективу.

²⁴⁴ См.: URL:<http://sevastopol.press/2015/06/03/objavleny-okonchatelnye-itogi-perepisi-naselenia-v-krymu> (дата обращения: 01.06.2016).

Приоритеты, цели, задачи и показатели (целевые индикаторы), результаты, этапы и сроки реализации Программы; характеристика мероприятий Программы; характеристика мер государственного и правового регулирования; информация об участии общественных, научных и иных организаций в реализации Программы; обоснование ресурсного обеспечения Программы; риски реализации Программы и меры по управлению этими рисками; оценка эффективности реализации Программы.

Аналогичную структуру имеет Государственная программа Республики Крым по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России «Республика Крым – территория межнационального согласия» на 2015–2017 годы, утвержденная Постановлением Совета министров Республики Крым от 9 апреля 2015 г. № 185 (в ред. от 21 июля 2015 г.) (вместе с «Порядком использования средств бюджета Республики Крым, предусмотренных на мероприятия по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан», «Порядком использования средств бюджета Республики Крым, предусмотренных на мероприятия по обеспечению межнационального согласия в Республике Крым»)²⁴⁵.

Финансирование мероприятий Государственной программы «Укрепление межнационального единства на 2015–2020 годы» города Севастополя предполагается осуществлять за счет средств федерального бюджета с привлечением средств бюджета города Севастополя, а также внебюджетных источников – спонсорских средств. Предельный (прогнозный) объем финансирования Программы составляет 265504,0 тысяч рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 207090,0 тысяч рублей, средств бюджета города Севастополя – 58150,0 тысяч рублей, внебюджетных средств (спонсорских средств) – 264,0 тысяч рублей. Общий объем финансирования Программы в Крыму в 2015–2017 годах составляет 2417603,1 тысяч рублей, из них федеральный бюджет – 1943360,0 тысяч рублей, бюджет Республики Крым – 474243,1 тысяч рублей.

Положительным моментом данных документов, безусловно,

²⁴⁵ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 11.06.2016).

можно считать наличие закрепленных целевых индикаторов и показателей программ, среди которых: строительство объектов жилищного, коммунального и социального назначения для представителей армянского, болгарского, греческого, крымскотатарского и немецкого народов в Республике Крым, подвергшихся незаконной депортации, количество обустроенных граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся в город Севастополь на постоянное место жительства; укрепление материально-технической базы учреждений культуры, самостоятельных творческих коллективов, этнокультурных центров; доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, в общем количестве граждан города федерального значения Севастополя; уровень толерантного отношения к представителям другой национальности и др. Указанные индикаторы призваны обеспечить возможность мониторинга реализации программы, должны препятствовать формальному подходу к ее реализации, а также недофинансированию.

Вполне реалистично сформулированы риски реализации программ (или ключевые сдерживающие факторы), среди которых нестабильность социально-политической обстановки в восточной части Украины; территориальные диспропорции в уровне и качестве жизни населения; высокий уровень энергозависимости экономики Крыма и города Севастополя.

Конечно, использование комплексного целевого, программного подхода к регулированию национальных отношений в Крыму на данном этапе вполне оправданно, поскольку позволяет мобилизовать экономические, организационные, финансовые и иные ресурсы. Однако, на наш взгляд, предпочтительнее регулирование этой сферы отношений путем принятия Концепции региональной национальной политики, которая рассчитана на длительный период, содержит анализ этнополитической ситуации в регионе, принципы и приоритеты национального развития, решает вопросы создания условий для удовлетворения этнополитических, этносоциальных и этнокультурных потребностей проживающих в Республике народов и этнических общностей при сохранении сложившейся социально-экономической и культурно-исторической их интеграции в обществе,

поддержки общественно значимой деятельности религиозных и национальных общественных объединений, в том числе национально-культурных автономий, содержит региональный механизм реализации государственной национальной политики, контроль за ее реализацией, оценку эффективности реализации концепции.

Считаем, оптимальной моделью регламентации отношений в национальной сфере является принятие двух документов: Концепции государственной национальной политики в субъекте Российской Федерации (длительное действие) и плана мероприятий по реализации государственной национальной политики (кратковременное действие). Последний может быть рассчитан на два, три года и подвергаться необходимой корректировке по мере изменения этнополитической ситуации в регионе.

Эффективность будущей Концепции государственной национальной политики в Республике Крым во многом будет зависеть от того, насколько в ней удастся найти оптимальные формы и механизмы взаимодействия федеральных, региональных, местных органов государственной власти, и национально-культурных объединений, граждан Республики, и реализовать приоритетные задачи – обеспечить стабилизацию этнополитической ситуации в регионе, профилактику экстремизма и терроризма, защиту конституционных прав граждан и народов, решение проблем депортированных народов, поддержку и распространение идей духовного единства, межнационального согласия с учетом местных особенностей и традиций.

Если государственная национальная политика представляет собой систему мер, направленных на обновление и дальнейшее эволюционное развитие национальной жизни всех народов России в рамках федеративного государства, а также на создание равноправных отношений между народами страны, формирование демократических механизмов разрешения национальных и межнациональных проблем, то региональная национальная политика — это система мероприятий, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления субъектов Федерации в сфере реализации принципов государственной на-

циональной политики Российской Федерации на территории конкретного субъекта (субъектов) Российской Федерации, учитывающая его (их) специфику.

Региональная национальная политика должна базироваться на принципах конституционного строя Российской Федерации (приоритет прав и свобод человека, верховенство права, народовластие и др.) и конституционных принципах российского федерализма (государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов, равноправие субъектов между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти).

Не вызывает сомнений тот факт, что республиканская Концепция государственной национальной политики Республики Крым (и города Севастополя) должна учитывать положения Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года²⁴⁶, утвержденной Указом Президента России от 19 декабря 2012 года.

В свою очередь, в связи с уже принятыми документами в Республике Крым и городе Севастополе в определенной корректировке нуждается действующая Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В частности, в Раздел II «Состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации» нужно внести изменения, отражающие проблемы межнациональных отношений в Крыму, необходимости решения языковых проблем и обустройства граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся в Крым на постоянное место жительства.

Кроме того, учитывая беспрецедентный исторический момент – воссоединение Республики Крым и Российской Федерации, в пункте 20 Раздела III Стратегии «Цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации» в качестве приори-

246 См.: *СЗ РФ*. 2012. №52, ст. 7477.

тетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации должны быть выделены мероприятия по социально-культурной адаптации населения Республики Крым и города Севастополя в российский народ, обеспечению равного статуса трех языков (русского, украинского и крымско-татарского), решению проблем депортированных народов республики Крым.

Распоряжением Совета министров Республики Крым от 10 сентября 2015 года № 841–р был утвержден План мероприятий по реализации в Республике Крым в 2015–2017 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года²⁴⁷. Хотелось бы отметить, что до сих пор далеко не все субъекты Российской Федерации разработали и приняли региональные акты, направленные на реализацию Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В ряде субъектов действуют документы, посвященные регулированию национальных отношений, утвержденные еще 1996–2000 годах, (например, Постановление Государственного Совета Удмуртской Республики от 6 февраля 1998 г. № 584–I «О Концепции государственной национальной политики Удмуртской Республики»²⁴⁸, Указ Президента Республики Марий Эл от 13 декабря 1997 г. №473 (в ред. от 23 июля 2010 г.) «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Республики Марий Эл»²⁴⁹ и др.). В этом плане новые субъекты достаточно оперативно включились в процесс реализации федеральной Стратегии государственной национальной политики.

Полагаем, что в качестве инструмента мониторинга международных отношений в новых субъектах Федерации следу-

²⁴⁷ Кроме того, Распоряжением Главы Республики Крым от 23 марта 2015 г. № 79–рз «был утвержден план мероприятий по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года на территории Республики Крым» // *Официальный сайт Правительства Республики Крым*. URL: <http://rk.gov.ru> (дата обращения: 23.06.2016).

²⁴⁸ См.: *Известия Удмуртской Республики*. 1998. 21 апреля.

²⁴⁹ См.: *Собрание законодательства Республики Марий Эл*. №1. 1998, ст. 63–78.

ет также использовать ресурсы конфликтологической экспертизы. Она необходима для определения уровня недовольства различных этнических групп населения своим экономическим, политическим, социальным положением, культурным и бытовым состоянием в ряде регионов; выявления конфликтогенных факторов объективного и субъективного порядка, дестабилизирующих межэтническую ситуацию; выяснения тенденций и условий развития межэтнической ситуации, уровня готовности представителей различных этнических групп к конфронтационным, компромиссным или консенсуальным формам поведения в конфликтных ситуациях; разработки и предложения с целью реализации соответствующими представительными органами и административными структурами в регионах способов и форм предотвращения и урегулирования конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений.

В связи с этим в определенной доработке нуждаются и правовые акты на федеральном уровне, в частности Инструкция о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений и действиях, направленных на ликвидацию их последствий (утв. Приказом Министерства регионального развития РФ от 29 июня 2007 г. № 57).

Согласно Инструкции 2007 года, действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях конфликтной ситуации сводятся, в основном, к информированию о ней соответствующих должностных лиц и государственный структур, формированию рабочей группы (комиссии) для комплексного рассмотрения ситуации на месте, доведению до сведения населения через средства массовой информации сведений о развитии ситуации и деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления по ее ликвидации.

В Инструкции также уделяется внимание ликвидации последствий конфликтных ситуаций (раздел IV). Рекомендуются при органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации создать рабочую группу (комиссию), в состав которой по согласованию включить представителей федеральных органов исполнительной власти. Руководство и состав рабочей группы

(комиссии) определяются решением руководителя субъекта Российской Федерации. В состав рабочей группы (комиссии) рекомендуется включать членов координационных (консультативных) органов по вопросам межнациональных отношений, созданных при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По итогам деятельности рабочей группе (комиссии) рекомендуется выработать предложения по профилактике и предотвращению возникновения конфликтной ситуации в дальнейшем.

Вместе с тем в Инструкции не определены принципы разрешения конфликтной ситуации на межнациональной почве, практически не регламентирована сама процедура. На наш взгляд, в правовом акте должны быть четко определены стадии процесса урегулирования межнациональных конфликтов, действия федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в такой ситуации. К этому процессу следует подключать представителей общественной палаты (Российской Федерации и соответствующего субъекта Федерации), полномочного представителя Президента России в федеральном округе, а при необходимости и суды. В перспективе представляются целесообразным разработка и принятие Федерального закона «О принципах и порядке разрешения межнациональных конфликтов в Российской Федерации».

Реформационные процессы внутри Российской Федерации, меняющаяся геополитическая ситуация, обуславливают необходимость совершенствования информационного и финансового обеспечения региональной национальной политики на территории Республики Крым.

Республика Крым, наряду с другими субъектами Федерации (Волгоградская, Воронежская, Иркутская области, Дагестан, Пермский край, Татарстан и Ханты–Мансийский автономный округ) принимает участие в создании системы мониторинга межнациональных и межконфессиональных отношений в качестве пилотного региона. С 2015 года в этом субъекте работает центр по мониторингу. Впоследствии программа охватит и другие субъекты Федерации.

Центр информационных и социальных технологий развития межнациональных коммуникаций в Республике Крым – это государственное бюджетное учреждение, подведомственное Государственному комитету по делам межнациональных отношений и депортированных граждан Республики Крым. Центр осуществляет следующие виды деятельности: мониторинг СМИ, действий органов власти, фактов, способных негативно повлиять на состояние межнациональных отношений в Республике Крым; освещение событий культурной и общественной жизни народов, населяющих Крым на собственном сайте Центра; содействие органам государственной власти и местного самоуправления, в осуществлении государственной информационной, культурной и национальной политики и др.

По результатам мониторинга, проведенного Центром в 2015 г., можно сделать вывод, что Крым – регион добрососедских межнациональных отношений, народы, проживающие в Крыму, знают и уважают традиции и культуру своих соотечественников. По словам директора Центра Николая Кузьмина «проблемы межнациональных отношений нередко коренятся в сфере информационной политики»²⁵⁰. Сейчас ЦИСТ занимается организацией серии мероприятий, направленных на повышение уровня толерантности, гармонизацию межнациональных отношений в крымском обществе.

Национальная политика тесным образом переплетается с социально-экономической политикой. Обустройство отдельных этносов предполагает решение не только национальных, культурных, языковых проблем, но и создание экономических условий их существования и развития.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 года была утверждена федеральная целевая Программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года»²⁵¹. Общий объем финансирования программы составляет 681221,18 млн рублей (в ценах соответствующих лет). В этой Программе наряду с развитием

250 http://tat.rus4all.ru/city_msk/20150903/726111061.html (дата обращения 26.06.2016).

251 См.: *СЗ РФ. 2014. №233, ст. 4595.*

промышленности, социальной сферы в качестве одной из задач выделена задача обеспечения межнационального единства – «реализация мероприятий по гармонизации межнациональных отношений». В качестве целевых индикаторов и показателей по этому направлению выступает количество обустроенных граждан из числа ранее депортированных, возвратившихся в Крым на постоянное место жительства. Планируется обустройство в 2015 году – 600 человек, 2016 – 800 человек, 2017 – 1200 человек, 2018–2020 годах – 2600 человек. Финансирование мероприятий по содействию обустройства ранее депортированных граждан должно осуществляться с учетом мнения национально-культурных автономий Крымского федерального округа.

Анализ содержания федеральной Программы в целом позволяет прийти к выводу о том, что федеральный законодатель уделяет внимание прежде всего проблемам обеспечения социально-экономических стандартов жизни населения новых субъектов и реставрации отдельных, наиболее значимых объектов культурного наследия (федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный музей героической обороны и освобождения Севастополя» и федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный историко-археологический музей-заповедник «Херсонес Таврический»). Каких-либо развернутых, комплексных мер в сфере национального, культурного развития народов, проживающих на территории Республики Крым, Программой не предлагается. Полагаем, что по мере решения неотложных задач социально-экономического развития новых территорий на федеральном уровне будут предусмотрены мероприятия и выделены дополнительные средства на поддержку культуры, языка, национальных институтов народов, проживающих на территории Республики Крым и города Севастополя. На сегодняшний момент сфера межнациональных отношений, во многом остается областью действия региональных правовых актов и институтов гражданского общества.

Равноправие народов России – это гарантированный российской Конституцией правовой режим, который предусматривает целый комплекс мер экономического, политического, социаль-

ного и культурного характера по обеспечению гармоничного существования (в рамках многонационального народа Российской Федерации) и развития каждого этноса (народа), проживающего на территории Российской Федерации.

Равноправие народов как универсальный конституционно-правовой режим включает в себя: равноправие в сфере представительства интересов и защиты прав народов в органах государственной власти и местного самоуправления; равноправие в области экономических отношений; языковое равноправие; национальное равноправие; равноправие в системе образования; равноправие в научной и культурной сфере; равноправие в установлении межрегиональных и международных контактов.

11 марта 2014 года Парламент Крыма принял постановление о гарантиях восстановления прав крымско-татарского народа. По официальным данным Комиссии Совнаркома СССР 18 мая 1944 года из Крыма в Узбекистан, Казахстан, Таджикистан, в Сибирь и на Урал были депортированы свыше 180 тысяч крымских татар, 53 тысяч немцев, 15 тысяч греков, 12 тысяч болгар, почти 10 тысяч армян. Так как все трудоспособное население находилось на фронте, депортации подверглись старики, женщины и дети.

Специалисты из Института этнологии и антропологии РАН, проводившие исследования идентичности и межкультурных установок крымских татар, в первую очередь обращают внимание на то обстоятельство, что факт депортации прочно укоренился в памяти нескольких поколений, тем более что в отличие от других репрессированных народов, крымские татары стали возвращаться на родину гораздо позже, только после 1989 года. Таким образом, народ провел в ссылке почти полвека. И вполне закономерно, что эти незабытые мытарства трансформировались в обиду на современную Россию²⁵².

21 апреля 2014 года Президентом России был подписан Указ №268 «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и го-

252 См.: URL:<http://expert.ru/2014/03/12/rossiya-obespechit-garantii-prav-krymskih-tatar> (дата обращения: 01.06.2016).

сударственной поддержке их возрождения и развития». Указ предусматривает целый ряд мероприятий по восстановлению исторической справедливости, политическому, социальному и духовному возрождению этих народов, содействие созданию развитию национально-культурных автономий, иных общественных объединений²⁵³.

На сегодняшний день реализован целый комплекс действий, направленных на осуществление этого Указа Президента России. Среди них – жилищное обустройство депортированных народов.

После принятия Указа Президента Российской Федерации уже в декабре 2014 года в селе Тимофеевка Джанкойского района 10 семьям крымских татар, чьи предки были депортированы в годы сталинских репрессий, вручили ордера на новые одно-квартирные дома. Проект строительства 10 многоквартирных жилых домов был разработан Госкомитетом по делам национальных отношений Республики Крым, которые обошлись федеральному бюджету в 11,5 млн рублей. К этому времени уже 20 семей из Ленинского, Кировского и Джанкойского районов были обеспечены жильем. А до конца 2014 года были решены жилищные проблемы еще 80 семей в районе Фонтаны Симферопольского района²⁵⁴.

Через год после вхождения Крыма в состав России в Бахчисарае в День возрождения депортированных народов репатриантам (депортированным крымчанам, которые давно стояли в очереди на получение жилья) были вручены ключи от квартир в новом 70-квартирном жилом доме, на строительство которого из бюджета Республики Крым было потрачено 112 миллионов рублей. Всего же на реализацию программы реабилитации депортированных народов до 2020 года выделено 10 млрд рублей²⁵⁵. В Ялте, например, постановлением администрации

253 См.: *СЗ РФ. 2014 №17, ст. 2042.*

254 См.: *Изотов И. Крымским татарам вручили ордера на новые дома.* URL: <http://www.rg.ru/2014/12/29/reg-kfo/doma-anons.html> (дата обращения: 25.06.2016).

255 См.: *Изотов И. В Бахчисарае заселен дом для 70 семей депортированных.* URL: <http://www.rg.ru/2015/04/21/reg-kfo/dom-anons.html> (дата обращения: 25.06.2016).

была создана специальная Комиссия по предоставлению материальной помощи для завершения строительства индивидуальных жилых домов лицам, подвергшимся политическим репрессиям в виде насильственной депортации из Крыма²⁵⁶.

Постепенно решаются вопросы с жилищным обустройством крымских татар в Севастополе. В настоящее время в очереди на получение жилья стоят порядка двухсот семей, относящихся к категории депортированных. В 2017 году предполагается ввести в строй первые 90 квартир, распределением которых займется специально созданная из представителей всех депортированных народов комиссия. В перспективе будет рассмотрен вопрос выделения еще одной площадки под возведение жилого дома, строительство которого уже до 2020 года позволит обеспечить жильем всех нуждающихся²⁵⁷.

Кроме жилищных проблем сохраняются проблемы газификации и благоустройства сел крымских татар. Из 263 поселков репатриантов большинство обеспечены электроэнергией, централизованным водоснабжением, в то же время лишь каждый третий газифицирован²⁵⁸.

Проблема газоснабжения остается острой для всей территории Республики Крым. Уровень газификации Крыма в среднем составляет 73 процента. В городах он выше – 84,9 процента, на селе – 47,7 процента. В Восточном Крыму этот показатель еще ниже, поскольку газопровод Джанкой – Феодосия – Керчь был

256 См.: *Постановление администрации г. Ялты Республики Крым от 30 ноября 2015 г. № 3091-п «Об утверждении Положения о Комиссии по предоставлению материальной помощи для завершения строительства индивидуальных жилых домов лицам, подвергшимся политическим репрессиям в виде насильственной депортации из Крыма» (вместе с «Положением о Комиссии по предоставлению материальной помощи для завершения строительства индивидуальных жилых домов лицам, подвергшимся политическим репрессиям в виде насильственной депортации из Крыма по национальному признаку») // Официальный сайт городского округа Ялта. URL: <http://yalta.rk.gov.ru> (дата обращения: 30.06.2016).*

257 См.: URL: <http://sevastopol.press/2016/05/19/problemy-deportirovannyh-narodov-budut-reshatsja> (дата обращения: 25.06.2016).

258 См.: *Изотов И. Села будут с газом // ПГ-Неделя – Крым. 2014. 11 сентября.*

построен лишь в 1999 году, а газификация остальной части полуострова началась в 1967 году. Без централизованной подачи газа остаются город Алупка и 566 населенных пунктов. До недавнего времени полностью негазифицированным был Белогорский район²⁵⁹.

Определенные меры по обустройству депортированных граждан были приняты и на уровне новых субъектов Российской Федерации. Так, например, Постановлением Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 года № 103 (в ред. от 22 октября 2014 г.) «О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год»²⁶⁰ были определены мероприятия, направленные на решения первоочередных проблем социально-культурного развития депортированных граждан и обеспечения межнационального согласия в Республике Крым, среди которых: издание литературы на родных языках репатриантов, возмещение расходов за проживание в общежитиях и наем жилья, укрепление материально-технической базы учреждений культуры и этнокультурных центров, развитие средств массовой информации и др. На реализацию программы было предусмотрено выделение 143 986,48 тысяч рублей. Главным распорядителем бюджетных средств назывался Государственный комитет по делам межнациональных отношений и депортированных граждан.

Распоряжением Правительства Севастополя от 31 декабря 2014 года № 578 утвержден Комплекс мер по восстановлению

259 См.: URL: <http://rg.ru/2015/12/24/reg-kfo/gazifikaciy.html> (дата обращения: 25.06.2016).

260 См.: Постановление Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 г. № 103 (в ред. от 22 октября 2014 г.) «О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» (вместе с «Планом мероприятий по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год», «Порядком использования средств бюджета Республики Крым на мероприятия по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 15.06.2016).

исторической справедливости, политическому, социальному и духовному возрождению армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов, подвергшихся незаконной депортации и политическим репрессиям по национальному и иным признакам, на 2014–2016 годы по городу Севастополю. Документ предусматривает проведение таких мероприятий, как разработка нормативно-правовых актов, повышение квалификации государственных служащих, осуществляющих взаимодействие с национальными объединениями и религиозными организациями, мониторинг состояния межнациональных отношений, содействие созданию и деятельности национально-культурных автономий, организация и проведение выставок–ярмарок промыслов и ремесел народов Крыма, организация издания учебной литературы на языках народов Крыма, реализация мероприятий по социальному и инфраструктурному обустройству мест компактного проживания репрессированных народов²⁶¹.

Определенного внимания на территории республики Крым требует и обустройство коренных малочисленных народов. Статья 69 Конституции Российской Федерации гарантирует коренным малочисленным народам права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Комитет Государственного Совета Республики Крым по межнациональным отношениям разработал и направил в Правительство Российской Федерации проект представления о включении караимов и крымчаков в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации²⁶². В соответствии с

²⁶¹ Аналогичный документ на 2015–2016 годы принят в Крыму. См.: Распоряжение Совета министров Республики Крым от 23 марта 2015 г. № 227-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в Республике Крым Комплекса мер по восстановлению исторической справедливости, политическому, социальному и духовному возрождению армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов, подвергшихся незаконной депортации и политическим репрессиям по национальному и иным признакам, на 2015–2016 годы» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 20.06.2016).

²⁶² См.: Ежегодный доклад Общественной палаты Республики Крым «О состоянии гражданского общества в Республике Крым в 2015 году». Симферополь, 2016. С. 40.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года (в ред. от 17 июня 2010 г.) «О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации»²⁶³ в него включены представители 47 малочисленных этнических общностей, проживающих преимущественно в Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, частично – в Южном и Северо–Западном федеральных округах.

Включение указанных народов в Единый перечень повлечет за собой предоставление ряда льгот и преимуществ в сфере природопользования, земельных отношений, образования, культуры. Льготы, предоставляемые коренным малочисленным народам, призваны компенсировать неблагоприятные условия их существования, вызванные объективным фактором их недоминирования.

В 2015 году были приняты акты, направленные на установление памятных дат, национальных праздников в Крыму (например, Указ главы Республики Крым от 20 апреля 2015 года №105–У «О Дне возрождения реабилитированных народов Крыма», Указ главы Республики Крым от 20 апреля 2015 г. № 106–У «О подготовке и проведении в Республике Крым в 2015 году мероприятий, посвященных крымско-татарскому национальному празднику «Хыдырлез» (вместе с «Планом мероприятий по подготовке и проведению в Республике Крым в 2015 году мероприятий, посвященных крымско-татарскому национальному празднику «Хыдырлез»)²⁶⁴. Празднование памятных дат призвано консолидировать общество, способствовать его духовному обновлению, формированию установок толерантного сознания. Этнические праздники, наряду с национальной культурой и самосознанием, способствуют воспроизводству этноса, развитию межэтнического взаимодействия, гражданского общества.

Предпринимаются меры по конфессиональной консолидации мусульманского населения Республики Крым. По решению

²⁶³ См.: *СЗ РФ*. 2000. № 14, ст. 1493; 2001. № 41, ст. 4081; 2008. № 42, ст. 4831; 2010. №26, ст. 3353.

²⁶⁴ См.: *Официальный сайт Правительства Республики Крым* // URL:<http://rk.gov.ru> (дата обращения: 20.06.2016).

главы Крыма все мечети будут переданы Духовному управлению мусульман Крыма²⁶⁵. В Симферополе началось строительство Соборной мечети, рассчитанное на три года. Мечеть расположится на площади 2,7 гектара, еще 0,3 гектара прилегающей территории планируется использовать для обслуживания храма. Одновременно в основном зале на намаз смогут собраться 1500 мужчин, а на балконе – 900 женщин²⁶⁶.

В Крыму должно появиться греческое национальное поселение. По данным члена Совета Федерации от Крыма Ольги Ковитиди, греческая община в Республике сегодня насчитывает около 7000 человек. Планируется, что новое поселение будет мультикультурным и мультинациональным, в котором крымские греки будут частью большой многонациональной общины народов, будут проживать совместно с армянами, болгарями, немцами. В обсуждении проекта создания поселения принимают участие не только региональные органы власти, но и представители общественной организации «Региональная национально-культурная автономия греков Крыма «Таврида». Этнические деревни могут быть созданы на всей территории полуострова, а средства для обустройства греческого квартала в Феодосии предусмотрены в Федеральной целевой программе развития Крыма до 2020 года²⁶⁷.

В целях реализации Указа Президента РФ от 21 апреля 2014 г. №268 предусмотрены меры по реализации национально-культурных интересов этнических общностей в информационной сфере.

Роскомнадзор уже зарегистрировал в Крыму 232 средства массовой информации. 12 марта 2015 года в Симферополе открыт новый современный мультимедийный информационный

265 См.: Мальцев В. «Крым наш» для муфтия Аблаева. *Власти полуострова поддерживают монополию одного духовного управления мусульман // Независимая газета. 2015. 1 апреля.*

266 См.: Суконкина Ю. В Крыму российская фирма заменила турецкую при строительстве мечети // URL: <http://rg.ru/2016/04/01/reg-kfo/v-krymu-rossijskaia-firma-zamenila-tureckuiu-pri-stroitelstve-mecheti> (дата обращения: 01.06.2016).

267 См.: Винник С. В Крыму появится греческое поселение // URL: <http://www.rg.ru/2015/02/17/reg-kfo/greky-anons.html> (дата обращения: 25.06.2016).

пресс-центр. До конца года планируется проведение целого ряда видеомостов Симферополь–Москва, посвященных политическим, экономическим темам, инфраструктурным проектам²⁶⁸. Были организованы просветительские и информационные проекты, посвященные празднованию 70-летия Великой Победы в Крыму²⁶⁹.

В апреле 2015 года в Симферополе состоялась конференция общественного движения крымско-татарского народа «Къырым», на которой принято решение о создании на полуострове общественной крымско-татарской телерадиокомпания. По словам вице-спикера Госсовета Крыма и главы движения «Къырым» Ремзи Ильясова, новая национальная телерадиокомпания (ОКТРК) будет вещать на крымско-татарском языке, поможет репартиантам в адаптации, а акцент в своих программах сделает на разъяснении ценностей и духовных основ ислама, крымско-татарского языка, культуры, традиций и обычаев. При этом новый канал намерен объективно освещать общественно-политические события на полуострове и способствовать укреплению межнационального мира и согласия. Эту инициативу поддержали Духовное управление мусульман Крыма, представители крымско-татарских общественных организаций, ветераны крымско-татарского национального движения, деятели науки и культуры. Принципиальное согласие получено и от Правительства Крыма²⁷⁰.

Создание подобной телерадиокомпания будет способствовать осуществлению гарантированного Конституцией Российской Федерации 1993 года конституционного права на свободу слова и печати, информацию, внесет определенный вклад в дело обеспечения мира, стабильности и межнационального согласия на полуострове.

С 2010 года 26 июня крымские татары отмечают день принятия курултаем (национальным съездом) флага крымских татар. После вхождения Республики Крым в состав России в этот день

268 См.: Изотов И. *Говорит Крым* // *Российская газета*. 2015. 13 марта.

269 См.: URL:<http://crimea.ria.ru/trend/pobeda> (дата обращения 27.06.2016).

270 См.: Изотов И. *В Республике Крым создадут общественный крымско-татарский телеканал* // URL:<http://www.rg.ru/2015/04/02/reg-kfo/oktrk.html> (дата обращения: 25.06.2016).

проводятся торжественные мероприятия. Например, в 2015 году торжества проводились в Симферополе в парке имени Гагарина, других муниципалитетах Крыма, в Бахчисарае был организован автопробег с национальными флагами²⁷¹. Поддержка со стороны Российского государства подобных акций безусловно направлена на создание условий для дальнейшего возрождения и самобытного развития крымско-татарского народа, его комфортного существования в рамках Российской Федерации.

Структурно–организационные основы национальной политики включают в себя нормативную регламентацию порядка создания и функционирования специальных органов, ответственных за проведение национальной политики в стране.

С 2012 года при Президенте Российской Федерации действует Совет по межнациональным отношениям²⁷². Распоряжением была образована комиссия по мониторингу и разрешению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям²⁷³.

В марте 2015 года Владимир Путин поручил Председателю Правительства Дмитрию Медведеву рассмотреть вопрос и представить предложения о создании Федерального агентства по делам национальностей.

Мы в своих публикациях неоднократно отмечали необходимость воссоздания федерального органа исполнительной власти, координирующего сферу межнациональных отношений²⁷⁴. Деятельность подобного органа, с одной стороны будет, обеспечивать необходимую унификацию проводимых мероприя-

271 См.: Крылов А. Крымские татары: возвращение на родину // *События недели: итоги и факты*. 2015. 30 июня.

272 См.: Указ Президента РФ от 05 июня 2012 г. № 776 (в ред. от 31 января 2016 г.) «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // *СЗ РФ*. 2012. № 24, ст. 3135; 2016. №5, ст. 680.

273 См.: Распоряжение Президента РФ от 27 апреля 2015 г. № 113–рп «О рабочей группе и комиссиях Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // *СЗ РФ*. 2015. № 18, ст. 2699.

274 См.: Заметина Т.В. Вопросы компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере федеративных и национальных отношений в постсоветской России // *Ленинградский юридический журнал*. 2014. №4 (38). С.183.

тий в сфере национальных и связанных с ними федеративных отношений, с другой – предоставлять в рамках компетенции необходимую самостоятельность субъектам Федерации в этих вопросах.

Указом Президента России от 31 марта 2015 года № 168 были внесены изменения в структуру федеральных органов исполнительной власти и создано Федеральное агентство по делам национальностей.²⁷⁵ Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 года №368 утверждено Положение о Федеральном агентстве по делам национальностей, согласно которому указанный федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции: по выработке и реализации государственной национальной политики, нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере государственной национальной политики; по осуществлению мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации; по взаимодействию с национально-культурными автономиями, казачьими обществами и иными институтами гражданского общества; по разработке и реализации государственных и федеральных целевых программ в сфере межнациональных отношений; по контролю за реализацией государственной национальной политики; по осуществлению государственного мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и др.²⁷⁶ Руководство деятельностью Федерального агентства по делам национальностей осуществляет Правительство Российской Федерации.

Вслед за Федерацией формирования, призванные обеспечить реализацию государственной национальной политики, созданы и в новых субъектах Российской Федерации. В Крыму указанные органы были образованы как в системе законодательной власти – Комитет Государственного Совета Республики Крым

275 См.: *СЗ РФ*. 2015. № 14, ст. 2106.

276 См.: *СЗ РФ* 2015. № 17, ч. 4, ст. 2564.

по межнациональным отношениям, так и в системе исполнительной власти – Государственный комитет по делам межнациональных отношений и депортированных граждан Республики Крым²⁷⁷.

Кроме традиционных функций (участие в формировании правовых, организационных и социально-экономических основ государственной политики в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, проведение мониторинга межнациональных отношений, содействие созданию и развитию национально-культурных автономий) к функциям Госкомитета по делам межнациональных отношений и депортированных граждан Республики Крым отнесены организация выполнения мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации, по гражданской обороне, а также мер пожарной безопасности.

Структура исполнительных органов государственной власти города Севастополя, утвержденная Указом губернатора города Севастополя от 11 апреля 2016 года № 25–УГ²⁷⁸ не предусматривает создание специального исполнительного органа, призванного «курировать» сферу национальных отношений. Вероятно, вопросы национального характера в пределах своей компетенции в системе органов исполнительной власти решают департаменты образования и культуры города Севастополя.

Однако действует созданный Распоряжением губернатора города Севастополя от 31 декабря 2014 года № 968 консультативно–совещательный орган – Совет по вопросам межнациональных отношений при губернаторе Севастополя. Он был образован в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2012 года № 776 «О Совете при Президенте

277 См.: Постановление Государственного Совета Республики Крым от 09 октября 2014 г. № 78–1/14 (в ред. от 25 декабря 2015 г.) «Об утверждении Положения о Комитете Государственного Совета Республики Крым по межнациональным отношениям»; Постановление Совета министров Республики Крым от 27 июня 2014 г. № 159 (в ред. от 25 ноября 2014 г.) «Об утверждении Положения о Государственном комитете по делам межнациональных отношений и депортированных граждан Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2014. № 4, ч. 1.

278 См.: Официальный сайт Правительства Севастополя //URL:<http://sevastopol.gov.ru> (дата обращения: 11.06.2016).

Российской Федерации по межнациональным отношениям» для активизации работы Правительства Севастополя по обеспечению межнационального мира и согласия на территории Крымского федерального округа.

На уровне местного самоуправления созданы общественные советы по межнациональным отношениям при главе администрации²⁷⁹.

Многие политические, экономические и социальные институты не могут существовать без правовой институционализации. Поскольку право является выразителем существующих в обществе ценностей, мерой свободы и ответственности, национальные проблемы, «вытесненные» из правового поля, способны породить конфликты и противоречия. Реальность демократии во многом определяется способностью государства учитывать права религиозных, национальных, языковых меньшинств на всех уровнях организации публичной власти.

Большую роль в воссоединении Крыма и России сыграл крымский патриотизм как важный элемент культуры и общественной системы, необходимое условие единства Крыма и России, величия и могущества Российского государства. Именно патриотизм способствует формированию высокой социальной активности, гражданской ответственности, готовности обеспечить жизненно важные интересы и устойчивое развитие собственного государства. Поэтому органами власти Республики Крым и города Севастополя уделяется особое внимание духовно–нравственному и патриотическому воспитанию детей и молодежи²⁸⁰.

279 См., например: Постановление главы администрации г. Алушты Республики Крым от 16 марта 2015 г. № 75 «Об Общественном совете по межнациональным отношениям при главе администрации города Алушты Республики Крым» (вместе с «Положением об Общественном совете по межнациональным отношениям при главе администрации города Алушты») //URL: <http://alushta-adm.ru/wp-content/uploads/2015/03/Постановления-администрации-16.03.2015-№-75.pdf> (дата обращения: 01.06.2016).

280 См., например: Указ Губернатора города Севастополя от 23 марта 2016 г. № 21–УГ «О создании Координационного совета по духовно–нравственному и патриотическому воспитанию детей и молодежи при Губернаторе города Севастополя» (вместе с «Положением о Координационном совете по духовно–нравственному и патриотическому воспитанию детей и молодежи при Губернаторе города Севастополя»)

Постепенно идет формирование институтов гражданского общества, созданы общественные палаты²⁸¹. В Ежегодном докладе Общественной палаты Республики Крым «О состоянии гражданского общества в Республике Крым в 2015 году» отмечается, что 2015 год стал наиболее плодотворным для формирования в Крыму гражданского общества, в частности год был успешным для дальнейшего становления Общественной палаты Республики, а также формирования такого важнейшего института гражданского общества в городских и районных муниципальных образованиях, как общественные советы²⁸². Конечно, задачами общественных палат выступают формирование общественного мнения, обеспечение открытого и гласного общественного обсуждения наиболее важных вопросов экономического, социального и культурного развития, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан, осуществление общественного контроля, но, по мнению самих членов Общественной палаты, стержневой задачей для Общественной палаты на многие годы является содействие формированию российской идентичности у крымчан и противостоянию фальсификаторам истории Российского государства.

На втором съезде межрегионального общественного движения «Къырым» единогласно была принята резолюция признать блокаду полуострова, которую осуществляют «лидеры» незарегистрированного в Российской Федерации меджлиса, геноцидом. Ими было принято решение делегировать вице-спикера крымского парламента, главу межрегионального общественного движения «Къырым» Р. Ильясова от имени крымско-татарского народа выступить с законодательной инициативой в Госсовете Крыма с требованием: «О признании блокады Крыма геноцидом в отношении народов, проживающих на территории Респу-

281 В новых субъектах Федерации приняты законы: Республики Крым от 15 мая 2014 /Г. № 1–ЗПК (в ред. от 11.02.2015) «Об Общественной палате Республики Крым»// Крымские известия. 2014. 25 мая; города Севастополя от 15 мая 2015 г. № 136–ЗС (в ред. от 29.05.2015 г.) «Об Общественной палате города Севастополя»// Севастопольские известия. 2015. 20 мая.

282 См.: URL:<http://opcrimea.ru/dokumenty.html> (дата обращения: 01.06.2016).

блики». В связи с этим Госсовет Крыма направил обращение в Генеральную прокуратуру РФ и Следственный комитет РФ о проведении расследования «по факту осуществления геноцида против жителей Республики Крым депутатами Верховной Рады Украины, в том числе и в создании преступных группировок, целью которых является причинение вреда жизни и здоровью людей в условиях блокады Крыма». Также крымские парламентарии обратились в Министерство иностранных дел Российской Федерации с просьбой оказать политическое, дипломатическое и информационное содействие по обращению в Генеральную ассамблею и Совет безопасности ООН и другие международные органы по вопросам противодействия геноциду крымчан со стороны Украинского государства²⁸³.

Проблема сохранения гармоничных межнациональных отношений актуальна в Крыму и по сей день. В регионе остаются силы, стремящиеся придать отдельным происходящим событиям негативный межэтнический оттенок. Как отметил Председатель Госсовета Республики Крым В. Константинов, власти Республики должны обратить особое внимание на работу с местными советами, и как только завершится формирование исполнительной власти в регионах, будут назначены заместители глав муниципалитетов, ответственные за ситуацию межнациональных отношениях, при этом представители Крыма и Севастополя будут включены в состав совета по межнациональным отношениям при президенте России²⁸⁴.

Противодействие национальному экстремизму на территории полуострова – одно из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов, в том числе Следственного комитета. Глава Администрации Президента России С. Иванов, выступая в конце февраля 2015 года на расширенной коллегии Следственного комитета, призвал следственные органы

283 См.: *Ежегодный доклад Общественной палаты Республики Крым «О состоянии гражданского общества в Республике Крым в 2015 году»* // URL:<http://opcrimea.ru/dokumenty.html> (дата обращения: 01.06.2016).

284 См.: *Гусакова Е. В Крыму назначат ответственных за межнациональные конфликты* // URL:<http://www.rg.ru/2014/11/14/reg-kfo/konflikt.html> (дата обращения: 25.06.2016).

противостоять попыткам «раскачать лодку» межнациональных отношений, предотвратить действия по возбуждению межнациональной розни в Крыму²⁸⁵. В новых субъектах созданы собственные региональные общественные структуры, призванные противодействовать этому негативному явлению²⁸⁶.

13 мая 2016 г. Киевский районный суд Симферополя вынес постановление об аресте четверых членов бахчисарайской ячейки «Хизб ут–Тахрир» («Исламская партия освобождения»). Целью этой международной организации является восстановление исламского образа жизни и исламского государства (халифата). В России организация признана террористической и запрещена решением Верховного Суда в 2003 году. Представители организации прибыли на территорию Республики Крым для организации террористической ячейки и вербовки сторонников²⁸⁷.

Полагаем, что условиями противодействия экстремизму можно считать создание условий формирования гражданского общества и установок толерантного сознания, обеспечение потребностей духовного развития каждого гражданина, независимо от национальности и религии, снижение террористических угроз. Взаимная ответственность государства и общества в поиске согласия в самых разных сферах жизни также способна сыграть положительную роль в сфере профилактики экстремизма.

285 См.: Григорьева Е. Следствием установлено. Сергей Иванов и Александр Бастрыкин определили задачи СК // *Российская газета*. 2015. 27 февраля.

286 См.: Указ главы Республики Крым от 07 октября 2015 г. № 278–У «О создании Межведомственной комиссии по вопросам противодействия экстремизму в Республике Крым» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по вопросам противодействия экстремизму в Республике Крым») // *Официальный сайт Правительства Республики Крым*. URL: <http://rk.gov.ru> (дата обращения: 06.06.2016); Указ губернатора города Севастополя от 16 октября 2015 г. № 101–УГ (в ред. от 17 марта 2016 г.) «О межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в городе Севастополе» (вместе с «Положением о межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в городе Севастополе», «Регламентом межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в городе Севастополе») // *Официальный сайт Правительства Севастополя*. URL: <http://sevastopol.gov.ru> (дата обращения: 16.06.2016).

287 См.: URL: <http://rg.ru/2016/05/13/reg-kfo/v-krymu-arestovany-uchastniki-iachejki-hizb-ut-tahrir.html> (дата обращения: 25.06.2016).

В Крымском федеральном округе уже есть конкретные примеры применения положений Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114–ФЗ (в ред. от 23 ноября 2015 г.) «О противодействии экстремистской деятельности»²⁸⁸ и статьи 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» Уголовного кодекса Российской Федерации. В Севастополе возбуждено уголовное дело в отношении 29–летнего жителя Нахимовского района за разжигание межнациональной и межконфессиональной вражды в социальной сети «ВКонтакте»²⁸⁹.

15 февраля прокурор Республики Н. Поклонская подала в Верховный Суд Крыма исковое заявление о признании меджлиса крымских татар экстремистской организацией. 17 марта в ходе рассмотрения дела прокуратура Республики в обоснование своей позиции привела данные об экстремистских положениях в уставных документах организации. В частности, в них закреплена исключительность крымско-татарского народа по отношению к другим народам, населяющими полуостров. Прокурор Н. Поклонская также напомнила о блокировании меджлисом здания Верховного Совета АРК в феврале 2014 года, в результате которого пострадали 78 человек, а двое скончались. В мае того же года меджлис организовал массовые беспорядки на границе Крыма с Украиной, в результате чего травмы получили сотрудники полиции. Кроме того, в июне того же года в Днепропетровске М. Джемилев подписал с олигархом И. Коломойским, на тот момент возглавлявшим областную администрацию, меморандум о сотрудничестве по возвращению Крыма в состав Украины. Поклонская также привела неоднократные экстремистские высказывания председателя меджлиса Р. Чубарова в украинских СМИ. А организованная с его участием блокада Крыма нанесла Республике убытки на сумму свыше 2 млрд рублей.

Защита настаивала на том, что высказывания и действия лидеров меджлиса не отражают его позицию в целом, меджлис яв-

288 См.: *СЗ РФ*. 2002. № 30, ст. 3031; 2015. № 48, ч.1, ст. 6680.

289 См.: URL:<http://news.allcrimea.net/news/2016/3/21/sevastopolsa-sudyat-za-razzhiganie-vrazhdy-v-sotsseti-55495> (дата обращения: 01.06.2016).

ляется коллегиальным органом, состоящим из 33 человек. Многие из них находятся в разных партиях и порой придерживаются противоположных взглядов, каждый член меджлиса имеет свое мнение.

Однако в соответствии со статьей 15 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: если высказывания руководителей или членов руководящего органа общественной организации являются его личным мнением, то организация обязана в пятидневный срок их опровергнуть²⁹⁰.

На период рассмотрения дела прокурор Крыма Н. Поклонская вынесла решение о приостановлении деятельности меджлиса крымских татар на основании статей 9 и 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». Решение прокуратуры Крыма было направлено в Министерство юстиции Российской Федерации для включения его в общий перечень общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена на территории Российской Федерации. С этого момента объединению запрещается пользоваться всеми государственными и муниципальными СМИ, оно не может проводить агитацию и публичные массовые мероприятия, использовать банковские вклады²⁹¹.

Нужно отметить, что депутаты Европарламента решительно осудили решение Верховного Суда Республики Крым от 26 апреля 2016 года запрете Меджлиса, представительного органа этнических крымских татар. Депутаты потребовали немедленного отменить это решение и призывали Российскую Федерацию защитить граждан от произвола судебных и административных властей, создать условия для проведения независимого международного расследования возможных нарушений международного права или прав человека²⁹².

Вокруг ситуации с запретом Межлиса и положения крым-

290 См.: Винник С. *Поспешили откреститься от лидеров* // *Российская газета. Федеральный выпуск*. 2016. 17 марта.

291 См.: *Независимая газета*. 2016. 14 апреля.

292 См.: URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160504IPR25768/Human-rights-Mejlis-ban-in-Crimea-arrests-in-The-Gambia-elections-in-Djibouti> (дата обращения: 25.06.2016).

ских татар развернулась информационная война в российских и зарубежных средствах массовой информации. Так, например, телеканал Euronews подал ложную информацию о депортации крымских татар для англоязычной аудитории. В версии канала «Crimea's Tatars are remembering their great national tragedy, the mass deportation by Stalin in May 1944 of more than two million men, women, and children» (Крымские татары вспоминают свою великую национальную трагедию, массовую депортацию Сталиным в мае 1944 года более двух миллионов мужчин, женщин и детей). В русскоязычной версии говорится о том, что более 200 тысяч крымских татар были депортированы с полуострова²⁹³. Официальный представитель МИД России Мария Захарова потребовала извинений и опровержения этой информации.

18 мая в Крыму в День памяти жертв депортации из Крыма прошли памятные мероприятия, связанные с годовщиной депортации крымских татар и других народов за пределы полуострова, проведенной Народным комиссариатом внутренних дел СССР в 1944 году. Был проведен молебен во всех мечетях Крыма и возложение цветов к памятникам в Симферополе. Основные мероприятия состоялись в Бахчисарайском районе рядом со станцией «Сирень», с которой отправляли составы с людьми. Руководством Республики было принято решение о строительстве рядом со станцией мемориала, примерная стоимость которого составит порядка 14 миллионов рублей. Министерство строительства и архитектуры Крыма представило семь макетов основной экспозиции мемориала жертвам депортации²⁹⁴.

Подводя итог, необходимо отметить, что в условиях глобализации российскому федерализму принадлежит новая роль. Формирование правового государства, помимо обеспечения верховенства закона, прав и свобод человека, реализации принципа разделения властей, означает переход на новый качественный уровень отношений государства, общества и личности. Развертыванию демократического потенциала федерализма, в

293 См.: URL:<http://www.ng.ru/news/542750.html> (дата обращения: 25.06.2016).

294 См.: URL:<http://rg.ru/2016/05/18/reg-kfo/v-krymu-predstavili-makety-pamiatnika-zhertvam-deportacii.html> (дата обращения: 25.06.2016).

том числе на территориях новых субъектов Российской Федерации, полномасштабной реализации прав и свобод граждан на всей территории страны будет способствовать режим постоянного диалога органов государственной власти и региональных и местных сообществ, национальных, конфессиональных и иных социальных институтов гражданского общества.

Эффективная модель федеративного устройства предполагает определенную централизацию в целях обеспечения государственной целостности и единства системы власти, правового и экономического пространства, но при условии создания реальных гарантий экономической самостоятельности и свободы местного самоуправления, национально-культурного развития субъектов Федерации. В связи с этим, на наш взгляд, неизбежная централизация во взаимоотношениях Федерации и новых субъектов со временем должна смениться политикой субсидиарности и равноправного партнерства. Стабильность сложившейся структуры Федерации не исключает динамизм и гибкость механизмов организации управления, в том числе в сфере межнациональных отношений.

Низкий уровень толерантных отношений, разногласия по этносоциальным вопросам, а также отсутствие в обществе соответствующего инструментария по социально-экономической адаптации различных групп населения в социум не способствуют социально-культурной интеграции в обществе. Маргинализация отдельных слоев населения может привести к развитию социальной напряженности и конфликтов и, в долгосрочной перспективе, это может сказаться на уровне социально-экономического развития как отдельной территории, так и страны в целом. Поэтому формирование конституционно-правовых основ национальной политики в новых субъектах Федерации – Республике Крым и городе Севастополь – должно осуществляться в контексте основных направлений, обозначенных в федеральной Стратегии государственной национальной политики, с учетом особенностей социально-экономической и межнациональной обстановки в этих регионах.

На национальную политику в Крыму влияют как внешние,

так и внутренние факторы. Из внешних факторов, влияющих на межэтнические отношения, нельзя не учитывать фактор приграничного положения Республики с Украиной, сохраняющейся опасностью действия деструктивных, националистических, экстремистских элементов. К факторам внутренней среды, влияющим на межэтнические отношения, следует отнести имеющиеся различия в этнокультурной активности этнических общностей, проживающих в Республике Крым.

Анализ правовых актов Республики Крым и города Севастополя свидетельствует Во-первых, о необходимости дальнейшей правовой регламентации конституционного механизма разрешения возможных споров и конфликтов межнационального характера, создания дополнительных условий реализации экономических интересов народов в соответствии с государственной региональной политикой на основе учета традиционных форм хозяйствования. Решению этих вопросов может способствовать принятие на федеральном уровне Закона «О принципах и порядке разрешения межнациональных споров и конфликтов». Своевременный мониторинг в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, взаимодействие с общественностью, проведение разъяснительной работы о целях и задачах государственной национальной политики Российской Федерации способны предотвратить эскалацию межнациональной напряженности.

Во-вторых, полагаем, что назрела необходимость в определенной корректировке действующей Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В частности, необходимо внести изменения в Раздел II «Состояние межнациональных (межэтнических) отношений в Российской Федерации», в пункте 20 Раздела III Стратегии «Цели, принципы, приоритетные направления и задачи государственной национальной политики Российской Федерации», отразив необходимость решения межнациональных проблем в Крыму, обустройства депортированных народов, социально-культурной адаптации населения Республики Крым и города Севастополя в российский народ, обеспечения равного статуса трех языков (русского, украинского и крымско-татарского).

В-третьих, для новых субъектов Федерации оптимальной моделью регламентации отношений в национальной сфере, на наш взгляд, является принятие двух документов: Концепции государственной национальной политики в субъекте Российской Федерации (длительное действие) и плана мероприятий по реализации государственной национальной политики (кратковременное действие). Последний может быть рассчитан на два, три года и подвергаться необходимой корректировке по мере изменения этнополитической ситуации в регионе.

В-четвертых, в рассмотрении и решении на федеральном уровне нуждается вопрос о включении караимов и крымчаков в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительством Российской Федерации от 24 марта 2000 года. Это повлечет за собой предоставление указанным общностям ряда льгот и преимуществ в сфере природопользования, земельных отношений, образования, культуры.

Созданию комфортной среды проживания всех народов в Крыму будет способствовать развитие национально-культурных автономий, иных институтов гражданского общества, создание этнодеревень и этнопарков, решение вопросов финансирования национальных средств массовой информации, творческих коллективов, организации образовательного процесса на языке малочисленных народов, выделения земельных участков репрессированным народам.

Глава 7. Конституционные основы культурной, образовательной, языковой политики в Республике Крым

18 марта 2014 года В. Путин, выступая в Кремле перед депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, руководителями регионов России и представителями гражданского общества, отметил, что «Крым – это и уникальный сплав культур и традиций разных народов», «и этим он так похож на большую Россию, где в течение веков не исчез, не растворился ни один этнос», «на сегодня из 2 миллионов 200 тысяч жителей Крымского полуострова – почти полтора миллиона русских, 350 тысяч украинцев, которые преимущественно считают русский язык своим родным языком, и порядка 290–300 тысяч крымских татар, значительная часть которых, как показал референдум, также ориентируются на Россию»²⁹⁵.

Поскольку на полуострове Крым проживают представители более 120 национальностей, то, как отметил в одном из своих выступлений глава Республики Крым С. Аксенов, «процветание возможно только в единстве всех народов полуострова», «мы не можем пойти по пути консервации множества изолированных друг от друга национальных субкультур без объединяющего культурно–цивилизационного начала»²⁹⁶.

Непримиримые столкновения ценностей Запада и Востока позволяют некоторым авторам говорить о цивилизационном разломе. В этих условиях Россия, как исторически сложившееся на огромной территории государство проживания представителей различных национальностей, религиозных конфессий, языков и культур, должна сыграть особую роль.

По сути, когда решался вопрос о воссоединении Крыма с Россией, речь шла о цивилизационном выборе народов, проживающих на территории полуострова. Очевидно, что этнокультурное многообразие России – это ее конкурентное преимущество

²⁹⁵ URL:<http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 25.04.2016).

²⁹⁶ Аксенов С. *Процветание в единстве* //URL:<http://www.rg.ru/2014/09/12/aksenov.html> (дата обращения: 25.04.2016).

в современном мире. Утрата культурных ценностей носит необратимый характер, неизбежно отражается на всех сферах жизнедеятельности общества и государства, порождает духовный кризис, негативно сказывается на нынешнем и будущем поколениях. Российская Федерация как субъект международного права и центральное звено формирования нового Евразийского геополитического пространства несет ответственность перед международным сообществом за сохранение уникальной культуры, традиций и языков всех народов, проживающих на территории страны. Это не только правовая, но «цивилизационная» ответственность перед человечеством в условиях глобализации.

Право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции РФ 1993 г.) вместе со свободой информации, светским характером государства, признанием идеологического и политического многообразия, свободой образования, научной, художественной, иной творческой деятельности составляют духовные основы конституционного строя Российской Федерации. Как отмечает Т.Я. Хабриева, главное в духовной жизни общества – отношения между людьми, отношения людей и их объединений с государством и обществом, между государством и обществом по поводу культурных и духовных благ²⁹⁷.

Можно согласиться с выводом С.В. Полениной о том, что угрозы всем национальным и многонациональным государствам Европы эпохи постмодернизма, начавшейся в конце 1960–х, связаны с эрозией их «культурного фундамента» (культурного кода), на котором выстраиваются национальные идентичности²⁹⁸.

Культурные права каждой личности гарантированы международными документами, в частности Всеобщей декларацией прав человека 1948 года (ст. 26, 27), Пактом ООН об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (ст. 15). В этих универсальных международных договорах закрепляется

297 См.: Хабриева Т.Я. *Теория современного основного закона и российская Конституция* // Журнал российского права. 2008. №12. С. 21.

298 Поленина С.В. *Взаимосвязь правовой политики и культуры и ее отражение в законодательстве*. М., 2016. С. 155.

право каждого человека на участие в культурной жизни, а также пользование результатами научного прогресса, устанавливаются гарантии защиты моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами²⁹⁹.

Принятие в состав Российской Федерации новых субъектов актуализирует вопрос не только политического, правового и экономического интегрирования новых территорий, но и необходимость культурной адаптации, включения населения Республики Крым и города Севастополь в единую многонациональную общность – российский народ.

В современную эпоху глобализации проблемы сохранения культурного наследия чрезвычайно актуальны. По мнению М. Пиотровского, «культура – и в этом ее основная важность и для экономики, и для социума – создает потребность отвечать на потребности, которые еще не проявились», «культура не должна восприниматься как подраздел социальных программ», «культура – это, если хотите, обеспечение интеллектуальной безопасности страны, нации. Она не менее важна, чем оборона»³⁰⁰.

Крымская культура характеризуется огромным археологическим, архитектурным, и историческими наследием и не менее значительным потенциалом развития. В последние десятилетия в Крыму наблюдалось отсутствие необходимого финансирования, направленного на поддержку и развитие памятников археологии, истории и культуры, не хватало квалифицированных кадров в этой сфере, не уделялось должного внимания отрасли культуры в целом, охране культурного наследия и архивного дела, что поставило под угрозу исчезновения многие объекты

299 См.: *Всеобщая Декларация прав человека: Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН* // *Международное публичное право. Сборник документов.* – Т. 1.– М.: БЕК, 1996. – С. 460 – 464; *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН* // *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами.* Вып. XXXII. М., 1976. С. 3 – 26.

300 Яковлева Е. *Жизнь по Данаю. Михаил Пиотровский считает, что права культуры не менее важны, чем права человека* // *Российская газета.* 2014. 13 января.

культурного и исторического наследия. Решению этих проблем призваны способствовать принятые на федеральном и региональном уровне документы.

В сфере культурной политики на федеральном уровне приняты и действуют следующие документы: Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. Верховным Советом РФ 9 октября 1992 года № 3612–1) (в ред. от 28 ноября 2015 г.), Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73–ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики», Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 года № 1010 (в ред. от 7 июня 2013 г.) «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2012 года № 1062 «О мерах государственной поддержки муниципальных учреждений культуры, находящихся на территориях сельских поселений, и их работников» и др.³⁰¹.

Утверждение Основ государственной культурной политики можно считать новым этапом развития культурной политики Российского государства. Основы законодательства Российской Федерации о культуре были приняты еще до действующей Конституции Российской Федерации 1993 года. Утвержденный Указом документ призван актуализировать государственное регулирование в этой сфере. По мнению Р.Г. Абдулатипова, принятие основ государственной культурной политики – это свидетельство «осознания властью, обществом, что нам, россиянам, в новых исторических условиях вновь во многом предстоит обрести качественно новый уровень своей культурной идентичности, личного достоинства и достоинства совместной жизни как гражданам единого государства», «ибо главное противоречие современной России – это противоречие не между национально-

301 См.: *Ведомости СНД и ВС РФ*. 1992. № 46, ст. 2615; *СЗ РФ*. 2015. № 48, ч. 1, ст. 6723; 2002. № 26, ст. 2519; 2016. № 11, ст. 1494; 2014. № 52, ч. 1, ст. 7753; 1996. № 28, ст. 3358; 2012. № 32, ст. 4482.

стями и религиями, а между культурой и невежеством»³⁰². Действительно, в начале 90-х годов и в дальнейшем перед Российским государством стояли более острые задачи – обеспечение государственной и территориальной целостности, преодоление социально-экономического кризиса. В таких условиях вопросы культуры отходили на «второй план». Но многовековой опыт существования нашего государства подтвердил тот факт, что ослабление культурно–нравственного потенциала народа неизбежно влечет за собой локальные межнациональные, межконфессиональные, социальные конфликты, подрывает единство государства, ослабляет гражданское общество.

К сожалению, в Основах государственной культурной политики не нашел отражения факт необходимости поддержки крымской культуры. Это не было специально обозначено в разделе VI. «Задачи государственной культурной политики». Хотя, на наш взгляд, очевидно, что неизбежные на фоне интеграции проблемы в сфере правового регулирования культурного наследия народов, а также необходимость дополнительных мер поддержки языков и литературы народов, проживающих на территориях новых субъектов, требуют особого внимания Российского государства к этой сфере общественных отношений.

В соответствии с Федеральным законом от 12 февраля 2015 года № 9–ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в области культуры и туризма в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»³⁰³ объекты культурного наследия, расположенные на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, подлежат государственной охране в соответствии с законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия со дня образования в составе Российской Федерации указанных субъектов Российской Федерации. В течение одного года со дня вступления в силу Федерального закона объекты куль-

302 *Абдулатипов Р.Г. Культурный код многонациональной России // Независимая газета. 2014. 19 декабря.*

303 *См.: СЗ РФ. 2015. № 7, ст. 1015.*

турного наследия могут быть отнесены актом Правительства Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, к объектам культурного наследия федерального значения, включенным в реестр, с последующей регистрацией данных объектов в реестре в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73–ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³⁰⁴.

Документы Архивного фонда Республики Крым, а также архивные документы постоянного срока хранения, хранящиеся в архивах, расположенных на территории города федерального значения Севастополя, считаются включенными в состав Архивного фонда Российской Федерации без проведения экспертизы ценности документов.

Музейные предметы и музейные коллекции, сведения о которых внесены в основную учетную документацию государственных музеев, находящихся на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, считаются включенными в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации с последующим внесением сведений о них в Государственный каталог Музейного фонда Российской Федерации и подлежат учету, комплектованию, хранению и использованию по нормам, установленным для учета, комплектования, хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций государственной части Музейного фонда Российской Федерации, статус которой определен Федеральным законом от 26 мая 1996 года № 54–ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»³⁰⁵.

17 октября 2015 года Председателем Правительства Российской Федерации было подписано Распоряжение №2073–р об отнесении объектов культурного наследия, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя, к объектам

304 См.: СЗ РФ. 2002. № 26, ст. 2519.

305 См.: СЗ РФ. 1996. № 22, ст. 2591.

культурного наследия федерального значения, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. В перечень вошли комплекс сооружений Судакской крепости, Ханский дворец в Бахчисарае, крепость и пещерный город Чуфут–Кале, Генуэзская и Городская крепости в Феодосии, комплекс сооружений Воронцовского дворца, «Ласточкино гнездо», комплекс сооружений дворца Александра III, мемориальные комплексы на Малаховом кургане и Сапун–горе в Севастополе и другие объекты³⁰⁶. Это позволят создать правовые условия для сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Крымского полуострова, в соответствии с российским законодательством.

Постановлением Совета министров Республики Крым от 9 февраля 2015 года № 32 (в ред. от 19 января 2016 г.) была утверждена Государственная программа Республики Крым «Развитие культуры и сохранения объектов культурного наследия Республики Крым» на 2015–2017 годы»³⁰⁷.

Программное регулирование представляет собой один из способов публичного управления общественными процессами. Оно носит, как правило, комплексный, долгосрочный характер, предусматривает возможность координации и контроля действий со стороны государственных органов и структур.

Именно в рамках государственной программы можно сконцентрировать совокупность организационных, материальных и финансовых ресурсов с целью наиболее эффективной ее реализации, а также обеспечения четкого прогнозируемого развития.

Основными задачами Государственной программы выступают создание условий для сохранения культурного наследия и развития культурного потенциала Республики Крым, удовлетворение культурных и информационных потребностей всех слоев населения, сохранение и развитие информационного потенциала архивных документов как части историко-культурного

306 См.: *СЗ РФ*. 2015. № 43, ст. 6003.

307 См.: СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 16.05.2016).

наследия и информационных ресурсов Республики Крым. Для их решения предусмотрено три подпрограммы: «Развитие культуры Республики Крым»; «Сохранение объектов культурного наследия Республики Крым»; «Обеспечение деятельности по комплектованию, учету, хранению и использованию архивных документов, находящихся в государственной собственности Республики Крым». Программа предусматривает мероприятия по сохранению объектов культурного наследия, развитию библиотечного, музейного, архивного дел, поддержке и развитию исполнительских искусств (в том числе театрального, циркового, музыкального), кинематографии, современного изобразительного искусства, сохранению нематериального культурного наследия народов Крыма и развитию традиционной народной культуры, укреплению межрегиональных и международных связей в сфере культуры. Общий объем финансирования мероприятий в 2015–2017 годах составляет 6649573,87 тыс. рублей. В финансировании мероприятий принимают совместное участие Российская Федерация и Республика Крым. К сожалению, программа пока не предусматривает привлечение денег частных инвесторов, благотворительных организаций и культурных объединений, их участия в софинансировании ремонтных и реставрационных работ. Не исключено, что по мере развития среднего и крупного предпринимательства в субъекте, стабилизации экономического положения отдельные предприниматели выразят желание содействовать реставрации объектов исторического и культурного наследия Республики.

В Севастополе соответствующая государственная программа принята на пять лет³⁰⁸. В документе констатируются существующие проблемы в культурной сфере: сохранение профессиональных театров города в долгосрочной перспективе, обеспечение динамичного развития, адаптация к работе в законодательном поле Российской Федерации, комплектования библиотечных фондов (от 50 до 70 процентов библиотечного фонда состоит из

308 См.: Постановление Правительства Севастополя от 24 июля 2015 г. № 680–ПП (в ред. от 21.03.2016 г.) «Об утверждении государственной программы «Развитие культуры города Севастополя на 2015 – 2020 годы» // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 18.05.2016).

морально и физически устаревшей литературы), по данным статистической отчетности 48 библиотек–филиалов требуют капитального ремонта, отсутствует оборудование для обслуживания инвалидов и маломобильных категорий населения, пополнение музейных фондов за последние 20 лет проводилось не в полном объеме от потребностей и за счет собственных средств музеев, в музыкальных школах музыкальные инструменты эксплуатируются с 1970 года, требуется улучшение их материально-технической базы (столы, стулья, мольберты, планшеты, стеллажи), пополнение фондов библиотек и школ методическими пособиями, приобретение мультимедийного оборудования для демонстрации учебных фильмов, оргтехники и др.

Акцент в программе сделан на повышение качества услуг в сфере культуры, поддержку развития творческой деятельности и сохранения традиций отечественной культуры на территории города Севастополя, модернизацию инфраструктуры в сфере культуры и искусства города Севастополя, сохранение кадрового потенциала сферы культуры, улучшение материально-технической базы учреждений культуры. Общий объем финансирования мероприятий в 2015–2020 годах составит 910218,0 тыс. рублей. Перечислены 27 учреждений в сфере культуры, действующих на территории Севастополя, утверждены индикаторы реализации программы. Для оценки эффективности реализации Программы используются целевые показатели, аналогичные показателям федеральной целевой программы «Культура России (2012 – 2018 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 года № 186³⁰⁹. Безусловно, важным аспектом для новых субъектов Федерации выступает создание единой системы информационного обеспечения культурной деятельности и включения в соответствующую систему Российской Федерации. Полагаем, что в следующих программах этому необходимо уделить особое внимание.

В контексте принятых программ особый интерес представляет вопрос об осуществлении общественного мониторинга в

309 См.: Постановление Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 186 (в ред. от 20.01.2016 г.) «О федеральной целевой программе «Культура России (2012 – 2018 годы)»// СЗ РФ. 2012. № 13, ст. 1516; 2016. № 5, ст. 691.

сфере контроля качества услуг в области культуры. Заслуживает поддержки, высказанная на Культурном форуме регионов России «Гражданская солидарность в реализации государственной культурной политики: взаимодействие власти, бизнеса, общества», который проводился 25 сентября 2015 года в Москве, идея создания Национальной гильдии общественного контроля в сфере культуры, в которую войдут представители Общественных палат всех субъектов Российской Федерации³¹⁰. В дальнейшей разработке нуждается вопрос о делегировании государством части полномочий по управлению сферой культуры общественным институтам, а также роли Общественных палат и советов в регионах.

Культурная среда представляет собой сложную и многоуровневую систему, поэтому в Крыму и Севастополе приняты специальные законы в этой сфере – Закон Республики Крым от 11 сентября 2014 года № 68–ЗРК (в ред. от 25 июня 2015 г.) «Об объектах культурного наследия в Республике Крым»³¹¹ и Закон города Севастополя от 25 ноября 2015 года № 206–ЗС «Об объектах культурного наследия города Севастополя»³¹².

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) в Республике Крым и городе Севастополе являются неотъемлемой частью национального богатства и достоянием не только жителей соответствующих субъектов, но и народов Российской Федерации в целом, частью всемирного культурного наследия. Законами регулируется все многообразие отношений в этой сфере: разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления; финансирование мероприятий по сохранению и использованию объектов культурного наследия; государственный учет объектов, представляющих историко-культурную ценность, вопросы проведения государственной историко-культурной экспертизы

310 См.: *Культурный форум регионов России* //URL:<http://культфорум.рф> (дата обращения: 10.06.2016).

311 См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым*. 2014. № 3, ч. 1.

312 См.: *Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя* //URL:<http://sevzakon.ru> (дата обращения: 25.06.2016).

и государственной охраны объектов культурного значения, популяризации объектов культурного наследия и др.

В 2014–2015 годах – органами власти новых субъектов был принят целый ряд актов организационного характера, направленных на сохранение культурного наследия³¹³.

313 См.: Постановление Государственного Совета Республики Крым от 26 марта 2014 г. № 1841–6/14 «О мероприятиях, направленных на сохранение культурных ценностей», Распоряжение Совета министров Республики Крым от 26 декабря 2014 г. № 1579–р «О закреплении за Государственным комитетом по охране культурного наследия Республики Крым памятников архитектуры национального значения»; Распоряжение Правительства Севастополя от 06 ноября 2014 г. № 392 «О проведении мероприятий по разработке проекта зоны охраны объекта культурного наследия крепости «Чембало» в Балаклаве»; Распоряжение Совета министров Республики Крым от 23 сентября 2015 г. № 861–р «О закреплении объектов за Государственным бюджетным учреждением Республики Крым «Восточно–Крымский историко–культурный музей–заповедник» (вместе с «Перечнем объектов культурного наследия, закрепленных на праве оперативного управления за Государственным бюджетным учреждением Республики Крым «Восточно–Крымский историко–культурный музей–заповедник»); Распоряжение Совета министров Республики Крым от 30 декабря 2014 г. № 1618–р (в ред. от 23 июня 2015 г.) «О закреплении имущества и внесении изменения в распоряжение Совета министров Республики Крым от 18 июня 2014 г. № 547–р» (вместе с «Перечнем движимого имущества спального корпуса № 2 общей площадью 674,2 кв. м, расположенного по адресу: г. Ялта, пгт Ливадия, ул. Батурина, № 44, литера «Б», закрепляемого на праве оперативного управления за Государственным бюджетным учреждением Республики Крым «Ливадийский дворцово–парковый музей–заповедник»); Распоряжение Совета министров Республики Крым от 24 июня 2014 г. № 575–р (в ред. от 11 марта 2015 г.) «О создании Государственного бюджетного учреждения Республики Крым «Музей–заповедник «Судакская крепость»»; Распоряжение Совета министров Республики Крым от 11 марта 2015 г. № 194–р «О закреплении имущества» (вместе с «Перечнем имущества, закрепляемого на праве оперативного управления за Министерством культуры Республики Крым», «Перечнем имущества, закрепляемого на праве оперативного управления за Государственным бюджетным учреждением Республики Крым «Центральный музей Тавриды»); Распоряжение Совета министров Республики Крым от 25 августа 2015 г. № 783–р «О принятии имущества в государственную собственность Республики Крым и создании Государственного бюджетного учреждения культуры Республики Крым «Алуштинский литературно–мемориальный музей С.Н. Сергеева–Ценского»// Сборник нормативно–правовых актов Республики Крым. 2014. № 3, ч. 2; СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 15.05.2016).

В Крыму и Севастополе идет процесс восстановления памятников. В Симферополе планируется восстановление композиции, которая состоит из скульптуры Екатерины II, а также Суворова, Потемкина и посла в Турции Булгакова. Монумент был установлен в центре Симферополя в 1890 году и разрушен в 1921 году. Бюджет этого мероприятия сформирован за счет негосударственных средств (сбором средств занималась общественная организация «Русское единство») и составляет 31 млн рублей. Планируется, что в нижней части памятника будет размещена информация о том, что он восстановлен в честь событий, связанных с воссоединением Крыма с Россией в 2014 году³¹⁴.

В 2016 году в Керчи начнется восстановление знаменитой Большой Митридатской лестницы. Ее построили в 30–х годах XIX века. Автор проекта – итальянский архитектор Александр Дигби. Лестница состоит из 432 ступеней, по которым от центральной площади Керчи можно подняться на гору Митридат. Она получила свое название от героического античного царя Митридата, царя Боспорского царства. В июне 2015 года после проливных дождей и образования трещины в своде арочного помещения произошло обрушение крыла одного из маршевых пролетов Большой Митридатской лестницы³¹⁵.

314 См.: URL:<http://sevastopol.press/2015/11/17/na-pamjatnik-ekaterine-ii-sobrali-bolee-30-mln-rublej/> (дата обращения: 01.06.2016).

315 См.: Изотов И. В Керчи отремонтируют знаменитую Митридатскую лестницу // URL:<http://rg.ru/2016/04/07/reg-kfo/v-kerchi-otremontiruiut-znamenituiu-mitridatskuiu-lestnicu.html> (дата обращения: 01.05.2016).



В июне 2016 года в Симферополе в сквере Республики состоялось открытие памятника «вежливым людям». Монумент представляет собой скульптуру солдата, который смотрит на девочку, протягивающую ему букет. В ногах у военного крутится кот, олицетворяющий мир. Памятник станет для крымчан и всей страны символом патриотизма, верности долгу и справедливости³¹⁶.

Археологические памятники являются частью культурного наследия народов Республики Крым и всей Российской Федерации, выступают свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73–ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» гарантируется государственная защита объектов и предметов археологического наследия³¹⁷.

С вхождением Республики Крым в состав России стало больше уделяться внимания и археологическим памятникам. В частности, у берегов Керчи планируется строительство дамбы с целью проведения археологических раскопок древнего города Акры (его еще называют крымской Атлантидой) не только в акватории пролива, но и на суше.

На этой территории еще в 1976 году найдены антропоморфные стелы и амфорное клеймо, в 1980–е годы было найдено

³¹⁶ См.: URL:<http://www.vesti.ru/doc.html?id=2764206&cid=7> (дата обращения: 16.06.2016).

³¹⁷ См.: СЗ РФ. 2002. № 26, ст. 2519; 2016. №11, ст. 1494.

свыше сотни античных монет. Позже археологи обнаружили остатки античного поселения, оборонительные стены, две башни и колодец, внутри которого лежали семь амфор Гераклеи Понтийской IV века до н. э. Несмотря на столь ценные находки, комплексные исследования Акры начались лишь в 2011 году. Проблема заключается в том, что расположенная на суше часть городища занесена песком на глубину до 1,5 метра, почти все 3,5 гектара древнего города находятся под водой. Сейчас ученые Института истории материальной культуры РАН прорабатывают вопрос о создании вблизи Акры научно-исследовательской базы, которая могла бы действовать круглогодично и обеспечивать сохранность археологических памятников³¹⁸. Не вызывает сомнений тот факт, что эти раскопки древнего города имеют огромное значение для мировой цивилизации.

Последствия непризнания мировым сообществом факта вхождения Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации негативно сказываются на статусе некоторых памятников. Например, Древний город Херсонес Таврический³¹⁹ и его хора, который расположен на территории Крыма рассматривается российскими властями как объект всемирного наследия на территории Российской Федерации³²⁰, Однако ЮНЕСКО считает его объектом всемирного наследия на Украине. Не исключено, что подобные проблемы могут возникнуть и у античной крымской Атлантиды.

В целях духовного возрождения России и формирования единого культурного пространства федеральные, региональные

318 См.: Винник С. Сокровища Акры // *Российская газета*. 2016. 15 июня.

319 (др.-греч. *Χερσόνησος* — *ἡ χερσόνησος*: «полуостров»; в византийское время — *Χερσόνη*, в гунузский период — *Сарсона*, в летописях Древней Руси — *Корсунь*) — полис, основанный древними греками на Гераклейском полуострове на юго-западном побережье Крыма. Единственный античный полис Северного причерноморья, городская жизнь в котором непрерывно поддерживалась вплоть до конца XIV века.

320 См.: Указ Президента РФ от 7 декабря 2015 г. № 596 «Об отнесении федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Государственный историко-археологический музей-заповедник «Херсонес Таврический» к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2015. №50, ст. 7138.

и местные органы государственной власти осуществляют деятельность в области развития культурно–национальной самобытности каждой личности, культурных институтов и структур. Необходимыми направлениями этой деятельности выступают обеспечение модернизации материально-технической базы учреждений культуры, проведение ремонтов клубов, культурных центров и других объектов, организация и поддержка официальных сайтов учреждений культуры. Самостоятельными направлениями культурной деятельности выступают музейная, театральная деятельность, поддержка и развитие кинематографии³²¹.

Организация музейной деятельности на федеральном уровне регулируется соответствующим законом и подзаконными актами³²². В новых субъектах Федерации еще в 2014–2015 годах были приняты неотложные меры по закреплению объектов собственности, имущества за музеями. Дальнейшая адаптация в правовое и культурное пространство России, в частности, потребует страхования музейных предметов в Крыму и Севастополе на основе российского законодательства в случае их вы-

321 См., например: *Распоряжение Совета министров Республики Крым от 07 декабря 2015 г. № 1155–р «О проведении в Республике Крым ежегодных музейно–выставочных культурно–образовательных акций «Ночь музеев» и «Ночь искусств»*; *Распоряжение Главы Республики Крым от 26 августа 2015 г. № 310–рз (в ред. от 18 сентября 2015 г.) «О проведении презентации Ялтинского международного кинофестиваля «Евразийский мост»* //Официальный сайт Правительства Республики Крым //URL:<http://rk.gov.ru> (дата обращения: 26.06.2016); *Постановление Правительства Севастополя от 14 апреля 2016 г. № 328–ПП «Об утверждении Положения об организации и проведении массовых культурно–просветительских, театрально–зрелищных, спортивно–зрелищных, рекламных и иных развлекательных мероприятий в городе Севастополе»* //Официальный сайт Правительства Севастополя // URL:<http://sevastopol.gov.ru> (дата обращения: 15.06.2016).

322 См., например: *Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54–ФЗ (в ред. от 1 декабря 2014 г.) «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»*; *Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1998 г. № 179 (в ред. от 08 мая 2002 г.) «Об утверждении Положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации»* и др. //СЗ РФ. 1996. № 22, ст. 2591; 2014. № 49, ч. 6, ст. 6928; 1998. № 8, ст. 949.

дачи во временное пользование как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. В будущем полагаем необходимым принятие в Республике Крым и городе Севастополе собственных региональных законов о музеях или о музейном фонде и музеях (подобные акты приняты в Республиках Башкортостан, Дагестан, Бурятия, Московской области и др.). В них следует отразить такие вопросы, как состав музейного фонда новых субъектов, процедура включения музейных предметов и коллекций в состав музейного фонда, виды музеев, действующих на территории Республики Крым и города Севастополя, обеспечение доступности музейного фонда и др.

Что касается театров и театральной деятельности, несмотря на существующие проекты и многочисленные обсуждения, на федеральном уровне закон так и не был принят³²³. Хотя подобный модельный закон в 2001 году был утвержден на 18 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ³²⁴. Законы о театрах и театральной деятельности есть в Томской, Архангельской областях, Республике Башкортостан. 31 мая 2016 года Госсовет Татарстана в третьем чтении одобрил законопроект «О театрах и театральном деле в Республике Татарстан»³²⁵. В законопроекте говорится о создании реестра театров. В зависимости от формы собственности они могут быть государственными, муниципальными и частными. Государственные театры Республики Татарстан создаются в форме учреждений и могут осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению цели развития театрального искусства. Законопроект уста-

323 См., например: *Постановление Совета Федерации 23 декабря 1999 г. №545-СФ «О проекте федерального закона «О театре и театральной деятельности в Российской Федерации»* //URL:<http://www.council.gov.ru/activity/documents/1127/> (дата обращения: 20.06.2016).

324 См.: «*Модельный закон о театре и театральной деятельности*» (Принят в г. Санкт-Петербурге 24 ноября 2001 г. Постановлением 18–12 на 18–ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2002. № 28. С. 251 – 270).

325 См.: URL:<https://news.mail.ru/politics/25961174/> (дата обращения: 25.06.2016).

навликает возможность аттестации профессиональных творческих работников, во время которой оцениваются творческий уровень.

Представляется, что данный положительный опыт может быть использован и в новых субъектах Федерации. Упорядочение театральной деятельности на основе федерального и регионального законодательства в целом будет способствовать вовлечению населения Республики Крым и города Севастополя в процесс познания творческого, культурного, театрального наследия, в том числе, с учетом этнонациональных традиций, особенностей региона и местных сообществ, развитию гастрольной деятельности, сохранению и развитию единого культурного пространства России.

В современных условиях происходит усложнение взаимодействия общества и личности: «личность все чаще выступает как активный субъект социального управления, как творец материальных, духовных и иных ценностей»³²⁶. Одной из форм приобщения к культурным ценностям можно считать пользование гражданами библиотеками. Гарантии прав граждан в сфере библиотечного дела закреплены Федеральным законом от 29 декабря 1994 года (в ред. от 8 июня 2015 г.) «О библиотечном деле»³²⁷. Соответствующий закон был принят в Республике Крым 30 декабря 2015 г. № 199–ЗРК/2015 «О библиотечном деле»³²⁸, кроме того Федерацией были созданы условия для включения библиотек Республики в единое информационное пространство, предоставления дистанционного доступа к иным информационным ресурсам³²⁹.

326 Орлова О.В. О роли права в самореализации личности в гражданском обществе // *Государство и право*. 2008. №6. С. 106.

327 См.: СЗ РФ. 1995. № 1, ст. 2; 2007. № 27, ст. 3213; 2008. № 30, ч.2, ст. 3616.

328 См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым*. 2015. №12, ч. 1.

329 См.: *Постановление Совета министров Республики Крым от 23 сентября 2015 г. № 573 «О распределении и порядке использования иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых в 2015 году из федерального бюджета бюджету Республики Крым на проведение мероприятий по подключению общедоступных библиотек Республики Крым к сети Интернет и развитие системы библиотечного дела с учетом задачи расширения информационных технологий и оцифровки»* // *Официальный сайт Правительства Республики Крым* // URL: <http://rk.gov.ru> (дата обращения: 23.06.2016).

Региональным Законом предусмотрены права особых групп пользователей библиотек: национальные меньшинства имеют право на получение документов на родном языке; условия доступности для инвалидов библиотечного обслуживания обеспечиваются в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов; пользователи библиотек, которые не могут посещать библиотеку в силу преклонного возраста и ограниченных физических возможностей, имеют право получать документы из фондов общедоступных библиотек через внестационарные формы обслуживания. Проблемным полем в этой сфере остаются вопросы финансирования создания специальных форматов литературы для слепых, слабовидящих, внестационарных форм обслуживания пенсионеров и инвалидов.

Очевидно, что определенные сложности в Республике Крым и городе Севастополе могут возникнуть с реализацией полномочий органов местного самоуправления в области культуры (ст. 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре), поскольку происходит выстраивание местного самоуправления на основе российского законодательства, решаются насущные социально-экономические вопросы организации жизни населения на муниципальном уровне. В связи с этим полагаем необходимым внесение изменений в Указ Президента РФ от 28 июля 2012 года № 1062 «О мерах государственной поддержки муниципальных учреждений культуры, находящихся на территориях сельских поселений, и их работников»³³⁰ и создание дополнительных гарантий государственной поддержки муниципальных учреждений культуры на территориях новых субъектов Федерации.

Реализация конституционных основ федеральной культурной политики на территориях новых субъектов Федерации предполагает не только осуществление культурных прав и свобод человека и гражданина, принятие государственных программ сохранения и развития культуры, но и реализацию образовательной и языковой политики как составной части культурной политики России. В современном глобальном мире речь идет

330 См.: *СЗ РФ*. 2012. № 32, ст. 4482.

о признании факта резко выраженной «гибридности и многоголосицы» всех культур, существующих в границах государств, «при этом каждая из них должна иметь не только право на существование, но и на поддержку и защиту со стороны государства и общества»³³¹.

Образовательная и культурная политика представляют собой совокупность действий центральных и местных органов, направленных на всестороннее развитие таких базовых составляющих этнических общностей, как образование, язык, культура, национальное самосознание.

Е.А. Лукашева справедливо отмечает, что «взаимодействие культур, обмен идеями, информацией и т.д. – необходимое условие нормального развития современного мира», «рассогласование культур – это фактор, который дестабилизирует общество и деформирует личность; старые образцы поведения теряют свою значимость, новые не усвоены, и общество теряет способность к самоорганизации, разрушается соционормативный комплекс как основа нормального функционирования цивилизации»³³².

Самостоятельным направлением можно считать языковую политику, включающую в себя комплекс мероприятий, направленных на расширение сферы функционирования национальных языков. Вполне можно согласиться с М.М. Борисовой и И.Г. Дудко, считающими, что государственный язык является необходимым элементом статуса республики в составе Российской Федерации (Республика Крым здесь не исключение), а также с тем, что вопрос о статусе государственного языка Российской Федерации и статусе государственных языков республик остается важной общественно-политической и научной проблемой³³³.

На территории Республики Крым помимо русского населения проживает украинское, крымско-татарское население, пред-

331 Поленина С.В. Мультикультуризм и права человека в условиях глобализации // *Государство и право*. 2005. №5. С. 71.

332 Лукашева Е.А. Право и права человека в условиях глобализации // *Государство и право*. 2006. №2. С. 107. С. 107.

333 См.: Борисова М.М., Дудко И.Г. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. М., 2010. С. 206–207.

ставители других национальностей. По словам С. Аксенова, по состоянию на март 2015 года абсолютное большинство крымских татар получили паспорта граждан Российской Федерации (97–98%), при этом лишь около 500 крымских татар не захотели получать паспорта, а в целом отказались принимать российское гражданство около 3000 жителей полуострова³³⁴.

Согласно ст. 10 Конституции Республики Крым государственными языками Республики Крым являются русский, украинский и крымско–татарский языки. Статус государственных языков Республики Крым устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Крым.

Русский язык играет колоссальную роль в деле межкультурного обмена народов, проживающих на территории Республики Крым, он способствовал консолидации и сохранению «культурного кода» русского населения в период пребывания Крыма в составе Украины. Не только использование языка в деятельности органов государственной власти, учреждений культуры, но и организация гуманитарных проектов, направленных на развитие русской культуры, укрепление позиций Русского мира и русского языка, развитие международного сотрудничества в гуманитарной сфере, расширяют сферу его использования. Так, например, с 2015 года в Крыму проводится Международный фестиваль «ВЕЛИКОЕ РУССКОЕ СЛОВО»³³⁵. В рамках Фестиваля проводятся концертные, художественные и образовательные программы, общественно-политические форумы, научные конференции, творческие встречи и литературные чтения, в которых принимают участие деятели культуры, науки, образования, представители общественно–политических организаций и государственных органов, православного духовенства.

334 См.: Аксенов С. *Большинство крымских татар получили российские паспорта* // URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2015/03/14/aksenov-bolshinstvo-krimskih-tatar-poluchili-rossiiskie-pasporta> (дата обращения: 25.06.2016).

335 См.: *Постановление Совета министров Республики Крым от 10 апреля 2015 № 195 (в ред. от 05 июня 2015 г.) «Об организации Международного фестиваля «ВЕЛИКОЕ РУССКОЕ СЛОВО» (вместе с «Положением о Международном фестивале «ВЕЛИКОЕ РУССКОЕ СЛОВО»)»* // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 04.06.2016).

Хорошей традицией в Крыму стало проведение литературных вечеров, серии литературно-художественных программ «Панорама русской классической литературы в Крыму»³³⁶, литературных, творческих встреч³³⁷.

В свою очередь, популяризация самобытной крымской культуры, в частности крымской литературы в России и в мире, – другая важная задача федеральных и региональных органов власти, институтов гражданского общества и творческих объединений. С сентября 2015 года редакция «Литературной газеты» представляет крымским авторам страницы своего ежемесячного приложения, посвященного литературе и литературным событиям в Республике Крым. В апреле 2016 года в Крымской республиканской библиотеке им. И. Франко была проведена встреча с более чем 50 крымскими авторами – поэтами, бардами, прозаиками и публицистами, стихи и проза многих из которых были опубликованы в «Литературной газете» с названием «Муза Тавриды»³³⁸.

Вместе с тем следует учитывать, что на федеральном уровне продолжается поиск единого концептуального подхода к преподаванию русского языка и литературы в школе, эта работа ведется с опорой на крупные научно-образовательные организации³³⁹.

Договором между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18 марта 2014 года³⁴⁰ закреплены определенные гарантии языковых прав крымских татар. Согласно статье 3 Договора Российская Федерация гарантирует всем народам, проживающим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, право на сохранение родного языка, созда-

336 См.: Панкова А. *В живых сердцах оставить свет // Муза Тавриды. Литературная газета. 2016. 25–31 мая.*

337 См.: *Новости культуры // Муза Тавриды. Литературная газета. 2016. 25 февраля–2 марта.*

338 См.: Смирнов–Шумилов В. *Под знаком любви к Отечеству // Муза Тавриды. Литературная газета. 2016. 20–26 апреля.*

339 См.: Замахина Т. *Не терять Герцена // Российская газета. 2015. 7 июля.*

340 См.: *Российская газета. 2014. 19 марта.*

ние условий для его изучения и развития. Государственными языками Республики Крым признаются русский, украинский и крымско–татарский языки.

Подобное положение содержится также в статье 10 Конституции Республики Крым от 11 апреля 2014 года. В части второй указанной статьи Конституции закреплено, что статус государственных языков Республики Крым устанавливается законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Крым. В Республике Крым признается принцип многообразия культур, обеспечивается их равноправное развитие и взаимообогащение.

Как отмечается в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 7 мая 2015 года на территории Крыма реализуются комплексные меры по сохранению и развитию сети классов и школ с обучением на родных языках – украинском и крымско-татарском. В настоящее время в Республике Крым функционируют 15 школ с крымско-татарским языком обучения (182 класса; 3 тысячи учащихся); 1 школа с крымско-татарским языком обучения и классами с украинским языком обучения (40 классов; 809 учащихся); 7 школ с украинским языком обучения (103 класса; 2,2 тысячи учащихся). Кроме того, действуют 180 общеобразовательных организаций с двумя и тремя языками обучения: 133 школы с украинским и русским языками обучения; 20 школ с крымско-татарским и русским языками обучения; 27 школ с украинским, крымско-татарским и русским языками обучения³⁴¹.

Язык крымских татар относится к тюркским языкам. В настоящее время крымско-татарский язык использует латинскую графику³⁴². Письменность сложилась на основе латинского алфавита и кириллицы. Позиция Российского государства по этому вопросу была изложена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 года по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10

341 См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год //Российская газета. 2015. 7 мая.

342 См.: Макаркин А. Крымские татары: проблемы интеграции // URL:<http://www.politcom.ru/17367.html> (дата обращения: 15.06.2016).

Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан³⁴³.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации отмечалось, что статус государственных языков республик в составе Российской Федерации как затрагивающий статус государственного языка Российской Федерации, права и свободы её граждан в сфере образования и культуры не может быть предметом исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Установление той или иной графической основы алфавита государственного языка (кириллицы, латиницы или другой), как свидетельствует исторический опыт, обуславливается не только и не столько особенностями фонетики языка, сколько происходящими в обществе переменами социально-культурного и национально-исторического характера, а также интересами государства на разных этапах его развития, в том числе в сфере международных отношений. Соответственно, смена графической основы алфавита государственного языка должна осуществляться с учетом исторических и политических факторов, национальных и культурных традиций, быть научно обоснованной и отвечать общественным ожиданиям, что в конечном счете требует проявления суверенной воли государства.

Конституционный Суд Российской Федерации пояснил, что согласно пункту 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в составе Российской Федерации строятся на графической основе кириллицы; иные графиче-

343 См.: Российская газета. 2004. 23 ноября.

ческие основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами.

Установив единую графическую основу алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик, федеральный законодатель прежде всего констатировал и легитимировал исторически сложившиеся в Российской Федерации реалии – существование и развитие языков народов России, получивших статус государственного языка, на графической основе кириллицы. Такое законодательное решение в настоящее время обеспечивает – в интересах сохранения государственного единства – гармонизацию и сбалансированное функционирование общефедерального языка и государственных языков республик, направлено на достижение их оптимального взаимодействия в рамках общего языкового пространства и не препятствует реализации гражданами Российской Федерации прав и свобод в языковой сфере, в том числе права на пользование родным языком³⁴⁴.

Очевидна обязательность соблюдения положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства на всей территории Российской Федерации, включая Республику Крым. Вместе с тем потребуются дополнительные гарантии сохранения и развития крымско-татарского языка. Необходимо преодолевать проблемы, связанные с языковыми барьерами, способствовать развитию реального общественного многоязычия.

В упоминаемом Постановлении Совета министров Республики Крым от 27 мая 2014 года № 103 (в ред. от 22 октября 2014 г.)

344 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.И. Хатугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан //Российская газета. 2004. 23 ноября.

«О мероприятиях по развитию социально-культурной сферы депортированных граждан и обеспечению межнационального согласия в Республике Крым на 2014 год» предусматриваются мероприятия в сфере развития языков народов Республики Крым, в частности издание литературы на родных языках репатриантов, поддержка печатных средств массовой информации и т.д. Но данные мероприятия были рассчитаны только на 2014 год.

Учитывая сложившуюся непростую ситуацию в сфере языковых отношений, в перспективе, вероятно, потребуется разработать определенную стратегию в области языковой и образовательной политики на территории Республики Крым, например: принять комплексную программу развития языков — развернутый региональный документ, определяющий конкретные мероприятия в сфере регламентации языковых отношений (это может быть, например, государственная программа Республики Крым по сохранению, изучению и развитию государственных языков Республики Крым и других языков в Республике Крым на 2016–2020 годы).

Целями и задачами указанной программы могут стать: развитие и расширение базы функционирования государственных языков; совершенствование системы образования; обеспечение гарантий сохранения и изучения языков народов, проживающих в республиках; содействие изданию художественной, публицистической, научной, учебной и другой литературы на государственных языках.

В целях сохранения государственного единства и гармонизации сферы языковых отношений на федеральном и региональном уровнях должны создаваться условия существования и развития языков всех народов, проживающих на соответствующих территориях. Конституционное право на пользование родным языком относится к категории важнейших личных прав и свобод, способствует национальной самоидентификации личности и ее социальной адаптации и всестороннему развитию. Сохраняющиеся противоречия в области языковых отношений (в частности, отказ Федерации признавать право субъектов на смену графической основы алфавита) должны нивелировать-

ся правовыми, организационными и финансовыми гарантиями равного статуса языков всех народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Что касается сферы образования, то и здесь сохраняются определенные проблемы. После вхождения Республики Крым и города Севастополя были приняты меры по национализации образовательных учреждений³⁴⁵. На территории Крыма до недавнего времени государственным языком был украинский, а русский изучался в значительно меньшем объеме. Использовался иной подход к преподаванию истории, обществознание в школе не изучалось. Не было ЕГЭ, да и в целом готовились к поступлению в вузы по-другому, так как ориентировались в первую очередь на украинские учебные заведения³⁴⁶.

В статье 11 Закона Республики Крым от 6 июля 2015 года № 131–ЗРК/2015 (в ред. от 25 января 2016 г.) «Об образовании в Республике Крым» говорится, что в государственных образовательных организациях Республики Крым и муниципальных образовательных организациях, расположенных на территории Республики Крым, образовательная деятельность осуществляется на государственном языке Российской Федерации³⁴⁷.

В ходе рассмотрения и общественной экспертизы Закона «Об образовании» предметом дискуссий стал вопрос о толковании понятия «государственный язык». При вынесении в крымском парламенте проекта Закона «Об образовании в Республике Крым» на голосование он предусматривал, что крымские школьники должны в обязательном порядке изучать как русский, так и крымско-татарский и украинский языки, поскольку они в силу Конституции Республики Крым являются государственными языками в Крыму. Однако с такой позицией не были согласны члены Общественной палаты Республики Крым. Депутаты Государственного Совета поддержали позицию членов

³⁴⁵ См.: *Постановление Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля .2014 г. №2079–6/14 «О национализации некоторых учебных заведений, расположенных на территории Республики Крым»// Крымские известия. 2014. 2 июля.*

³⁴⁶ См.: *Астахов К. Как поступить в ВУЗ абитуриенту из Крыма //URL:http://www.ng.ru/education/2014-12-09/8_crimea.html (дата обращения: 10.06.2016).*

³⁴⁷ См.: *Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2015. № 7.*

Общественной палаты о целесообразности глубокого изучения в школьной программе одного государственного языка — русского. Кроме того, членами Общественной палаты Республики Крым были отработаны и направлены руководству крымского Правительства предложения по разработке отдельной региональной программы государственной поддержки учителей русского языка, литературы и истории, призванной обеспечить формирование российской идентичности мировоззрения новых поколений крымчан.

5 мая 2014 года был принят Федеральный закон «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»³⁴⁸. Для жителей Республики Крым были выделены бюджетные места и организован отдельный конкурс. Государственная итоговая аттестация обучающихся по образовательным программам среднего общего образования в образовательных организациях, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, проводилась в 2014 и 2015 годах по выбору обучающихся в форме единого государственного экзамена, а также в иных формах, которые устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. ЕГЭ был заменен на вступительный экзамен непосредственно в вузах, по русскому языку проводилось собеседование.

Данный нормативный акт был рассчитан на временное применение, и потребовалось дополнительное правовое регулирование в этой сфере. Федеральным законом от 27 октября 2015 года № 293–ФЗ были внесены изменения в статью 5 Федерального закона «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Россий-

348 См.: *СЗ РФ*. 2014. №19, ст. 2289.

ской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части особенностей проведения государственной итоговой аттестации и приема на обучение в организации, осуществляющие образовательную деятельность³⁴⁹.

Было, в частности, установлено, что государственная итоговая аттестация обучающихся по образовательным программам среднего общего образования в образовательных организациях, расположенных на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, проводится в 2014–2016 годах по выбору обучающихся в форме единого государственного экзамена, а также в иных формах, которые устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. В 2016 году в Крыму будет организовано 20 пунктов сдачи ЕГЭ, которые будут оборудованы системами наблюдения³⁵⁰.

В городе Севастополе помимо соответствующего Закона об образовании³⁵¹ Постановлением Правительства была утверждена государственная программа «Развитие образования города федерального значения Севастополь на 2015–2020 годы»³⁵². Программа направлена не только на комплексное развитие сети образовательных организаций для обеспечения доступности основных видов образования, но, что очень важно, на формирование инфраструктуры образовательных услуг, обеспечение доступа детям с ограниченными возможностями здоровья к качественным услугам образования, создание условий для без-

349 См.: *СЗ РФ*. 2015. № 44, ст. 6048.

350 См.: URL:<https://ikrim.net/2016/0405/052913.html> (дата обращения: 21.06.2016).

351 См.: *Закон города Севастополя от 23 января 2015 г. № 107-ЗС «Об образовании в городе Севастополе»*//Севастопольские известия. 2015. 24 января.

352 См.: *Постановление Правительства Севастополя от 5 июня 2015 г. № 475-ПП (в ред. от 30 ноября 2015 г.) «Об утверждении государственной программы «Развитие образования города федерального значения Севастополь на 2015 – 2020 годы»* //СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 15.06.2016).

опасного пребывания детей в образовательных организациях всех уровней, сохранения и укрепления их здоровья, формирования здорового образа жизни обучающихся и воспитанников.

Историки и политологи Крыма разделяют мнение жителей Республики о том, что события, происходящие в период вхождения Крыма в состав России, должны войти в учебники истории, и будущее поколение имеет право знать и гордиться таким феноменом, как «Крымская весна». Это событие оказало огромное влияние на развитие самосознания не только крымского общества, но и всего многонационального народа Российской Федерации.

Указанные обстоятельства послужили основанием введения в программу образования предмета «Крымоведение». С 2015–2016 учебного года в учреждениях образования Республики Крым вводится изучение учебного курса «Крымоведение» в 5–9 классах, утвержденного коллегией Министерства образования, науки и молодежи Республики Крым от 22 апреля 2015 года №2/7. Это не только краеведческая дисциплина, которая предполагает комплексное изучение взаимосвязей природных и социальных явлений родного края, но и учебный курс, ориентированный на формирование идей патриотизма, гражданской ответственности и толерантности как важнейших приоритетных направлений воспитания школьников.

Подводя итог вышеизложенному, хотелось бы отметить следующее.

Реализация стратегических планов развития новых субъектов в экономической, социальной и иных областях невозможна без полноценных перемен в области культурной политики. Речь идет о модернизации инфраструктуры в сфере культуры и искусства Республики Крым и города Севастополя, улучшении материально-технической базы учреждений культуры, повышении качества услуг в этой сфере, сохранении кадрового потенциала, поддержке развития творческой деятельности и традиций отечественной культуры на территориях новых субъектов Российской Федерации.

Можно сформулировать несколько направлений совершенствования правового регулирования в сфере культурной, образовательной и языковой политики на территории новых субъектов России.

Важность формирования общенациональной гражданской идентичности, с одной стороны, и сохранения этнокультурной самобытности народов, проживающих на территории Республики Крым и города Севастополя, обуславливают необходимость, Во-первых, внесения изменений в Указ Президента России от 24 декабря 2014 года № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» с целью закрепления дополнительных мер поддержки развития культуры Крыма, языков и литературы народов, проживающих на территориях новых субъектов Российской Федерации. Это могло бы стать отдельной задачей государственной культурной политики России (раздел VI Основ).

Во-вторых, полагаем также необходимым совершенствование регионального законодательства в сфере культурной политики, в частности принятие в Республике Крым и городе Севастополе собственных региональных законов о музеях или о музейном фонде и музеях, о театрах и театральной деятельности. В законах о музеях можно отразить такие вопросы, как состав музейного фонда новых субъектов, процедура включения музейных предметов и коллекций в состав музейного фонда, виды музеев, действующих на территории Республики Крым и города Севастополя, обеспечение доступности музейного фонда.

В-третьих, самостоятельным направлением правового регулирования в сфере языковых отношений на территориях новых субъектов Федерации можно считать разработку и утверждение государственных программ в области развития языка. Целями и задачами указанной программы могут стать: развитие и расширение базы функционирования государственных языков; совершенствование системы образования; обеспечение гарантий сохранения и изучения языков народов, проживающих в республиках; содействие изданию художественной, публицистической, научной, учебной и другой литературы на государственных языках.

В-четвертых, в качестве перспективных направлений развития общественных отношений в области культуры на территориях новых субъектов можно считать налаживание межкультурного диалога между всеми народами и представителями конфессий, проживающих в Крыму, усиление общественного контроля за качеством услуг в сфере культуры, вовлечение национально-культурных автономий, других общественных объединений в процесс популяризации культуры Крыма, этнонациональных традиций, особенностей региона и местных сообществ, формирования единой общероссийской гражданской идентичности.

Определенную положительную роль в вопросах финансирования различных мероприятий в области культуры способен сыграть бизнес, а также развитие благотворительной деятельности в сфере культуры. Нужна не только межведомственная, но и межуровневая координация вопросов реализации культурной политики, осуществления полномочий органами на местном уровне³⁵³.

353 *Конституционная политика России в сфере федеративных отношений: проблемы реализации и тенденции развития / Отв. ред. В.Т. Кабышев. Саратов. 2012. С. 3–5.*

Заключение

В представленной читателю книге «Россия – Крым – Севастополь» авторами дан подробный конституционно-правовой анализ процесса вхождения новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города Севастополя в 2014 году в состав России.

Конституционному исследованию предшествует краткий очерк истории Крыма. Исторический анализ необходим прежде всего молодому поколению, особенно крымчанам. Ибо все 23 года нахождения Крыма в составе Украины после распада СССР были мучительными не только для старшего поколения. Украинизация Крыма, искажение подлинной правдивой истории Крыма для молодых крымчан были пагубны. Не случайно, после воссоединения Крыма с Россией в школах Крыма введен предмет «Крымоведение».

«Очень важный и обязательный, отмечает преподаватель из Алушты Ольга Печорная. Дети должны понимать, где они живут... На Украине на историю полуострова не выделялось ни часа времени... История Крыма слишком тесно связана с историей России, об этом нужно было бы говорить»³⁵⁴.

Введение данного предмета будет способствовать познанию подрастающим поколениям крымчан и севастопольцев правдивой истории Крыма.

На основе конституционно-правовых актов России и новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя авторы раскрывают конституционность процесса их воссоединения с Россией, исследуют этапы становления конституционного строя в них. Особое внимание занимает конституционно-правовой анализ интеграции социально-экономических, национальных, культурно-образовательных отношений Крыма и Севастополя в сферу этих отношений России.

Необходимо заметить, что после вхождения Крыма в состав России научный дискурс о Крыме и изменении состава Россий-

354 Новоселова Е. Кабинет истории: взгляд из будущего // Российская газета. 2016. 5 апреля.

ской Федерации приобрел особый позитивный смысл и идеологическое содержание³⁵⁵.

Некоторые авторы начали «выискивать» противоречия в процедуре принятия в состав Российской Федерации, не предусмотренной Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года³⁵⁶, «выявлять» дискуссионные положения в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по «крымскому делу»³⁵⁷, ставить вопрос о возникновении новой федеративной модели России³⁵⁸.

Мы ранее в своих статьях анализировали как эти, так и другие научные позиции. Безусловно, юридические тонкости имеют значение. В данном случае политические события ставили как перед народом и органами власти Крыма, так и перед российской властью необходимость стремительно решать правовые вопросы.

Однако главное – волеизъявление подавляющей части граждан Крыма, выраженное на референдуме 16 марта 2014 года о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации, о том, что в сердце и сознании людей Крыма – это исконная русская земля, а город Севастополь – русский город, что Крым всегда был и остается неотъемлемой частью России – они (иные авторы) считают актом второстепенным. Естественно, это их конституционное право на свободу мысли, свободу творчества. Но забывать при этом, что эти конституционные ценности и эту свободу они получили в современной России!

Невольно приходят на память слова А.С. Пушкина, которые

355 См., например: Юсубов Э.С. Присоединение Крыма и дискурс о российском федерализме// Конституционное и муниципальное право. 2015. №3. С. 5–8.

356 См.: Безруков А.В. Совершенствование и разграничение процедур принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта// Государственная власть и местное самоуправление. 2014. №8.

357 См.: Кряжков В.А. Крымский прецедент: конституционно-правовое осмысление// Сравнительное конституционное обозрение. 2014. №5 (102). С.82–96.

358 См.: Кисилева А.В. Изменило ли присоединение Крыма конституционную природу федерации в России (теоретико-правовой анализ)?// Право и политика. 2014. №11 (79).// DOI:10.7256/1811–9018.2014.11.13377. С. 1628–1634.

он написал П.Я. Чадаеву незадолго до смерти: «Я не в восторге от всего окружающего. Но я никуда не уеду из России».

Именно с принятием новых субъектов – Республики Крым и города Севастополя в состав России принцип федерализма получает не просто дальнейшее развитие, а совершенно новое, в истории постсоветской России наступила новая эпоха. Она охватывает всю совокупность факторов, всех сфер общественных отношений, определяющих внутреннюю и внешнюю конституционную политику Российской Федерации. Если коротко сказать в чем же суть этого этапа, то его можно выразить в следующих словах – Россия встала с колен!!!.

В заключение уместно, а на наш взгляд, привести слова Алексея Чалого, председателя Законодательного Собрания города Севастополя до недавнего времени, данные им в интервью еще в августе 2014 года. «Хватит плясать от радости, необходимо работать на комплексное обслуживание интересов обороны. Севастополь – главная база Черноморского флота... Сделать Севастополь федеральным центром генерации национального самосознания...»³⁵⁹.

Авторы отдают себе отчет, что существуют
иные точки зрения на «крымскую весну».

История нас рассудит!

359 Снегирев Юрий. «Хватит плясать от радости». Интервью с А. Чалым// *Российская газета*. 2014. 5 августа.

Для заметок

РОССИЯ – КРЫМ – СЕВАСТОПОЛЬ:
КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ

Редактор, корректор Л.А. Соколова

ООО «ИД «Городец»
105082, г. Москва,
Переведеновский переулок, д. 17, корп. 1.
Тел. +7 (495) 640 15 21 www.gorodets.ru
e-mail: info@gorodets.ru +7 (495) 640 15 21

ISBN 978-5-906815-45-3



Подписано в печать 09.09.2016.
Формат 60x90/16, Бумага офсетная
14,125 п.л., Тираж 500 экз., Заказ №610

Отпечатано с готовых оригинал-макетов
в типографии «ИП Шуруева М.А.»
E-mail: info@orehovoprint.ru