



DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-1-80-101

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ КРЫМ В УСЛОВИЯХ СМЕНЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦИКЛОВ

И. В. Бондарчук

Государственный Совет Республики Крым
Секретариат Аппарата

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

В этой статье приводятся новые сравнительные данные трех циклов конституционного процесса в Крыму (1992–1994, 1995–1998 и 2014–2018), чтобы представить аргументы в обосновании нового подхода к изменениям в политической и правовой системах — подхода, который объясняет, как влияние конституционных кризисов, так и устойчивость самих систем к более серьезной дестабилизации. Исследование показывает, что политическая и правовая системы имеют встроенный механизм «внутреннего сопротивления», который предотвращает их от перегрузок во время кризиса. Механизм работает одновременно на уровне правоприменения и на уровне правотворчества. Он основан на том, что политическая элита не склонна к риску. В то время как ее представители реагируют на конституционные кризисы в поисках новых управленческих решений, политическая элита в основном делает это в "ограниченных" формах правового регулирования, где последствия перемен легко понятны.

Однако в политической и правовой системах с относительно сложной внутренней структурой политическая элита уклоняется от экспериментов и скорее полагается на проверенные стратегии. Поэтому конституционные кризисы, как правило, стабилизируют нестабильные системы и дестабилизируют стабильные. Они редко используют сложные системы до критического предела без возврата.

На основе позитивного и контрастирующего сравнения трех разных фаз развития конституционного процесса в Крыму период 1992–1994 гг. рассматривается как трансформативный конституционный режим *in statu nascendi* (в стадии становления) с признаками ограниченной самостоятельности в нормотворчестве.

Контент-анализ конституций Крыма украинского периода (1992, 1995, 1998 гг.), принципиальных поправок к ним и изменений текущего законодательства выявил т.н. «негативную интеграцию» автономного региона в состав Украины (1995–1998). Как следствие этого, для правового пространства пост-2014 было характерно наличие как новых, еще не опробованных, так и прежних, несколько модифицированных институтов, на основе которых и создавалась действующая Конституция Республики Крым 2014 года.

В статье представлены количественные данные и качественные «иллюстрации» различных показателей законодательства Республики Крым как нормативной компоненты правовой системы с использованием функционального метода исследования.

Ключевые слова: конституции республик, законодательное регулирование, конституционные кризисы, Крым, нормотворчество, управление обществом, правовые реформы

I. ВВЕДЕНИЕ

Конституционные перемены в новейшей истории Крыма стали серьезным испытанием для политической и правовой систем на территории республики. Законодательство и нормотворческая практика органов публичной власти в современных реалиях жизни общества воспринимается все более противоречиво и непоследовательно, оставляя при этом политическую элиту с замысловатым набором экономических вызовов. Однако тщательное рассмотрение нового набора внешних данных о конституционных преобразованиях, имевших место в диапазоне трех фаз конституционного цикла в Крыму (1992–1994, 1995–1998 и 2014–2018 гг.), обнаруживает тот факт, что реальность несколько иная, чем то, что преподносит нам общее мнение о ней. Предлагается новый подход к динамике изменений законодательства и нормотворческой политике Республики Крым, который объясняет влияние конституционных изменений и показывает устойчивость, и одновременно гибкость указанных систем к более серьезным факторам дестабилизации. Поскольку представители политической элиты, в принципе, не склонны к риску, то конституционные перемены, как правило, направлены на радикальное изменение действующего законодательства и политической практики, которые обычно стремятся к «самосохранению», но в то же время помогают консолидировать более сложные самоорганизующиеся системы. Это объясняет, почему законодательство и правовая система как «подвижные» образования редко распадаются, но при этом и не достигают предельной устойчивости.

Исследование в статье проходит по следующим этапам. Во втором разделе обсуждается концепция конституционно-правовой реформы, а также представлены показатели для ее различных измерений. Третий раздел развивает нашу модель и выводит гипотезы, поддерживаемые специальной литературой о взаимосвязях между циклами конституционных изменений и осуществлением нормотворческой политики в Крыму. Набор судебных данных относительно законодательства Республики Крым представлен в четвертом разделе, а в пятом разделе представлены результаты наших анализов.

II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ РЕФОРМА: КОНЦЕПЦИИ И ПРЕДЕЛЫ

Несмотря на употребление в практической деятельности различных международных организаций и ассоциаций (Венецианская комиссия, Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств и др.) таких понятий, как «конституционная реформа», «преобразование конституции», «правовая реформа», до сих пор в отечественной и зарубежной доктрине не выработано их четких общепринятых определений. Факт отсутствия устойчивого единства в понимании данных явлений современной правовой жизни порождает ряд вопросов в научной среде.

В рамках данного раздела статьи рассмотрим некоторые позиции зарубежных аналитиков и российских ученых по этому вопросу. Так, по мнению западного специалиста, осуществление конституционных реформ есть не что иное, как первый шаг в процессе осуществления значимой судебной реформы. Автор, анализируя опыт правовых реформ 90-х гг. в странах Латинской Америки, определяет судебную реформу как двухэтапный процесс: инициирования (осуществление пересмотра конституции) с последующей реализацией (принятия парламентского законодательства) (Finkel, 2008).

В отечественной литературе обосновывалась позиция о том, что конституционная реформа — это «качественное изменение конституционно-правовых институтов и норм, и этим она отличается от других изменений конституционного текста» (Khabrieva, 2016).

С другой стороны, некоторые авторы справедливо указывают на возможности скрытого действия конституционных реформ, не связанного с изменениями конституционного текста, когда «многие по существу конституционные вопросы решаются без внесения поправок в текст Основного закона» (Skuratov, 2009:46). «Но конституция — это, прежде всего, юридический документ с вполне конкретными задачами» (Sunstein, 1993:36), и поэтому важно установить, что осуществление конституционных реформ должно связываться с внесением изменений в текст самой конституции.

Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба предлагают несколько иной подход к пониманию конституционных реформ. Под конституционными реформами они понимают либо изменения принципиальных положений конституции, либо перестройку базовых конституционных институтов, либо принятие новой конституции (Tikhomirov, Nanba, 2016:24).

Заслуживает внимания точка зрения ученого-конституционалиста С.А. Авакьяна, полагающего, что есть все основания говорить не просто о «конституционной реформе», т.е. о корректировке текста самой конституции, а о более широком явлении, которое можно охарактеризовать как «конституционно-правовая реформа». По его мнению, этим понятием расширяются грани реформы, когда фактическое изменение текста конституции происходит без затрагивания ее правил, но с реальным их изменением в подконституционном законодательстве (Avakyan, 2016:143).

Очень близким по смыслу к понятию «конституционная реформа» является употребление в правовых источниках категории «преобразование конституции». При этом, как верно отметил Е.С. Аничкин, современные ученые-юристы приспособили категорию «преобразование Конституции» для обозначения нетекстуальных изменений конституции вообще и текста конкретной конституции в частности (Anichkin, 2008:3).

Таким образом, учитывая тот факт, что конституционная реформа не ограничивается текстовыми изменениям Основного закона и предполагает со-

ответствующее обновление законодательства, полагаем, в этом контексте логично использовать категорию «конституционно-правовая реформа».

В свою очередь, под правовой реформой, как правило, понимается комплекс радикальных изменений в правовой системе, осуществляемых в целях придания ей цивилизованного характера и формирования правового государства. Направления правовой реформы определяются по трем основным компонентам правовой системы, а именно:

- реформа законодательства, что соответствует нормативному компоненту правовой системы;
- реформа правоохранительных, прежде всего судебных органов, что соответствует юридической практике;
- реформа в области правосознания, что соответствует субъективному компоненту правовой систем (Chikeeva, 2015:166).

Однако измерение конституционно-правовых реформ по вышеизложенным направлениям имеет и существенный недостаток. С одной стороны, в предлагаемых правовых компонентах правовой системы чаще всего рассматриваются статичные состояния права — принципы, акты, правоотношения, юридические факты, ответственность и т.п. А с другой стороны, чем больше мы переходим в плоскость «текстового» восприятия права и конституционных реалий, тем сильнее мы ограничиваем возможности понять реальные тенденции развития правовой и политической систем. При этом остаются вне поля зрения процессы, связанные с целями, механизмами и ценностями конституционного развития. Иногда такое стремление вполне оправданно, но в некоторых случаях мы поступим правильно, уделив внимание в исследовании конституционно-правовых изменений следующим концептуальным вопросам.

«Концепции цели». Какую цель преследуют конституционные перемены? Какова цель конституционно-правовых изменений? Этими вопросами мы задаемся в рамках концепции цели. Цели конституционно-правовых изменений могут быть очень разнообразными — от придания стабильности и гибкости правовой и политической системам до лоббирования конкретных узких экономических или политических интересов отдельных групп.

«Концепции механизма». Какими способами достигаются цели конституционно-правовых трансформаций? Каков исполнительный механизм? Поиск ответов на данные вопросы осуществляется в пределах «концепции механизма».

«Концепции ценностей». Для данной концепции характерны следующие вопросы. Какие ценности несут нам перемены? В чем они заключаются? Почему конституционно-правовые преобразования в целом так важны?

На наш взгляд, практическая потребность в конституционно-правовых преобразованиях возникает в двух случаях:

А) когда существует реальная потребность в новой конституции и радикальном изменении законодательной базы, т.к. двигаться без них дальше невозможно. Это могут быть внутренняя или внешняя проблема, экономический кри-

зис или политический конфликт. Все другие попытки разрешить вопрос потерпели неудачу. Конституционно-правовые преобразования — единственная надежда.

Б) когда нет насущной необходимости в новой конституции и конституционных законах, но такая конституция и конституционные законы могут принести новые возможности, преимущества и выгоды.

Исходя из сказанного, подавляющее большинство конституционно-правовых изменений следует рассматривать с двух альтернативных точек зрения:

- преодоления конфликтного состояния или кризиса в отношениях между институтами публичной власти и/или институтами гражданского общества;
- достижения на определенном этапе развития общества и государства такого момента, который требует перемен с помощью отдельных элементов конституционно-правового режима.

Итак, нами определены три ключевых аспекта измерения конституционно-правовых реформ: цель, механизм и ценности.

Исследуя конституционно-правовые преобразования в плоскости указанных трех измерений, можно выделить два типа конституционно-правовых режима: кодификационный и трансформативный.

Указанная типология не нова. Она была предложена еще в 1996 г. профессором юриспруденции школы права Чикагского университета Лоуренсом Лессигом в научной статье «Читая Конституцию в киберпространстве». В частности, автор различал конституционные режимы по их целям и задачам. Так, целью кодификационного конституционного режима, по мнению автора, является сохранение некоторых ценностей на текущий момент конституционной или правовой культуры — защита их от будущих изменений; целью трансформативного конституционного режима является изменение некоторых ценностей на текущий момент конституционной или правовой культуры — сделать их разными в будущем (Lessig, 1996).

Рассмотрим предложенный исследовательский тезис в контексте трехкомпонентной структуры конституционно-правовых изменений: цель, механизм и ценности.

В соответствии с «концепцией цели» осуществление кодификационного конституционно-правового режима просто сохраняет наличное бытие правовой реальности, а осуществление трансформативного конституционно-правового режима кардинальным образом ее преобразовывает.

Исходя из «концепции механизма», кодификационный конституционно-правовой режим имеет своим предметом процесс реализации существующей правовой системы, в то время как трансформативный конституционно-правовой режим предполагает создание новой.

Юридическая значимость анализируемых конституционно-правовых режимов в рамках «концепции ценностей» также проявляется двояким образом: 1) при кодификационном режиме возникают те правовые последствия, ради ко-

торых создавалось та или иная правовая система, складывается определенный правовой порядок; 2) при трансформативном режиме действия вносят определенные изменения в правовую сферу, совершенствуют ее.

Таким образом, исходя из традиционного понимания конституционной реформы как «политико-правового процесса по преобразованию конституционного текста, который характеризуется изменениями фундаментальных основ государства и общества» (Khabrieva, Andrichenko, 2017:274), с учетом «новых правовых пространств теории правового регулирования и социальной природы права, правового моделирования, прогнозов и рисков» (Tikhomirov, Nanba, Tsomartova, 2014), мы предполагаем, что любые конституционные реформы в правовой системе должны быть идентифицированы с точки зрения условий их возникновения: цель, механизм, ценности, и в частности «с соответствующей ссылкой на избирателей, парламенты и правительство» (Bertoa, Weber, 2016).

Далее перейдем к оценке событий в условиях смены фаз конституционного цикла в Крыму в соответствии с данным подходом.

III. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦИКЛЫ И НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КРЫМА

На трех современных фазах конституционного цикла в Крыму (1992–1994, 1995–1998 и 2014–2018) мы можем обнаружить два типа конституционно-правовых режимов, один кодификационный, другой — трансформативный.

1992–1994 (трансформативная фаза). Конституционный процесс 1992–1994 гг. в Крыму ярко обнаруживает признаки трансформативного режима, который связывается, прежде всего, с борьбой за предоставление новых всеобъемлющих прав региону, включая право предоставления двойного гражданства и создания собственных вооруженных сил. К примеру, в Конституции Крыма 1992 г. оговаривалось, что отношения между Крымом и Киевом будут устанавливаться в соответствии с двухсторонними договорами.

С учетом этого была достигнута договоренность о совместной подготовке полномочными делегациями Верховной Рады Украины и Верховного Совета Крыма проекта закона Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым». Такой совместный и взаимосогласованный законопроект был подготовлен, что подтверждено соответствующим соглашением, подписанным полномочными делегациями (Demidov, 2010:20).

Однако при рассмотрении закона в Верховной Раде Украины в него были внесены существенные изменения. В качестве ответного шага 6 мая 1992 г. Верховным Советом Крыма была принята Конституция Республики Крым, основанная на принципах суверенного государства с президентско-парламентской формой правления. Статьей 9 этой Конституции предусматривалось, что Республика Крым входит в состав Украины и строит свои отношения с ней на ос-

нове договора и соглашений¹. Официальные лица в Киеве обоснованно посчитали такой шаг атакой на единство украинского государства и предвестником возможного воссоединения Крыма с Россией.

В результате возобновленных переговоров 30 июня 1992 г. Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым». При этом введение в действие закона о разграничении полномочий было обусловлено приведением Конституции Республики Крым от 6 мая 1992 г. в соответствие с этим законом. В связи с этим в сентябре 1992 г. Верховным Советом Крыма были внесены изменения в текст Конституции Республики Крым, после чего закон в установленном порядке был опубликован и вступил в действие.

По нашему мнению, указанный закон, несмотря на его существенные недостатки, стал важным достижением согласительного нормотворчества Крыма и Украины как двух самостоятельных субъектов конституционно-правовых отношений.

Процесс выработки конституции в Крыму в 1992–1994 гг. — на фоне падения коммунизма в Восточной Европе — дает подходящую возможность для размышлений над тем, как «встраиваются» различные концепции и механизмы в текст конституции.

Ведь «то, что выявляется, должно послужить важным и универсальным уроком теории и практики конституционализма», — справедливо отмечают сторонники выделения в подходах к существующим проектам конституций «восточной» и «западной» концепций конституционализма, в диапазоне между которыми и делались в тот период попытки реформ на постсоветском пространстве (Sunstein, 1992:18).

Примечательно, что именно в этот период органы областного самоуправления Крыма были реформированы в органы государственной власти Крымской АССР, определен порядок их работы и принятия законодательных и иных актов, принята Конституция Республики Крым, в которую затем были внесены изменения в целях приведения в соответствие с законом о разграничении полномочий, урегулированы вопросы бюджетных полномочий, разграничены объекты собственности государства, автономной республики и местного самоуправления, определен порядок управления объектами собственности, приняты законы об образовании, о защите памятников истории и культуры, об охране окружающей природной среды, о санитарно-эпидемическом благополучии населения, об аренде, о выборах ВСК и статусе депутата, о Президенте Республики Крым и его выборах и по ряду других основополагающих вопросах.

В анализируемый период Верховный Совет Республики Крым принял 41 закон Республики Крым. Из принятых законов Республики Крым 23 базовых (в том

¹ Конституция Республики Крым от 06.05.1992 № 76/а-1 // Ведомости Верховного Совета Крыма. 1992. № 7, ст. 259.

числе о принятии Конституции и о порядке введения ее в действие), 17 — о внесении изменений в действующее законодательство (в том числе 3 о внесении изменений в Конституцию), 1 — о признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Крым, что свидетельствует о создании новой законодательной базы в условиях переходного периода.

Среди главных недостатков нормотворчества Крыма в исследуемый период можно выделить следующее: низкий уровень реализации принимаемых законодательных актов, их декларативность, расхождение юридической и фактической Конституции, свидетельствующее о наличии конституционного кризиса на всем исследуемом цикле, не приведшим к каким-либо ощутимым изменениям на практике. Так, до 17 марта 1995 года в соответствии с Законом Украины «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым» Республика Крым обладала даже собственными полномочиями по законодательному регулированию вопросов местного самоуправления. Хотя на практике эти возможности не были использованы. Безусловно, указанные проблемы можно связать и с резким изменением конституционно-правового климата в стране, и общей дезорганизацией общества, характерной после распада СССР, отсутствием должного опыта правовой работы в условиях переходного периода.

Начался т.н. период «сильного брожения» — состояние, присущее, по мнению федерального судьи США Ричарда Познера, некоторым государствам бывшего коммунистического блока, и для которого характерно отсутствие подходящих условий для эффективной работы над созданием конституции (Posner, 1992:36).

Таким образом, ограниченность трансформативного режима данной фазы конституционного цикла следует классифицировать *in statu nascendi* (в стадии становления).

1995–1998 (кодификационная фаза). Для укрепления своей власти в Крыму центральной власти Украины необходимо было изменить конституционную модель отношений «центр–регион» на принципах унитарного государства. Как верно отмечает Н.Г. Павлова, «зачастую политическая воля правящей элиты, исходя из ее интересов, направлена на консервацию политических и экономических изменений» (Pavlova, 2018:189). Однако в условиях переходного периода, быстро меняющегося общества продолжительное следование Конституции Украинской ССР 1978 г. было чересчур консервативным и приводило на практике к неизбежным конституционным конфликтам.

Так, уже в подготавливаемом в 1994–1995 гг. Рабочей группой по разработке Конституции Украины проекте конституционного закона автономия Крыма сильно ограничивалась, поскольку организация и полномочия органов власти и управления региона целиком определяются Конституцией Украины. Согласно основной идее авторов украинской конституции в случае противоречия законов Крыма законам Украины приоритет имеют последние. В целом

не предполагалось, что отношения с Крымом будут носить федеративный характер.

Конституционный кризис в рассматриваемый период достиг своего апогея 17 марта 1995 г., когда украинский парламент (Верховная Рада) принял 7 законодательных актов, которыми Конституция Крыма 1992 г. объявлялась недействительной, и в республике упразднялся пост президента, т.е. источник разногласий и одна из сторон конфликта.

В конце сентября 1995 г. новый вариант Конституции Республики Крым был вынесен на первое чтение. Проект основывается на Конституции от 25 сентября 1992 г., но не включает ранних положений о президентстве и не оспаривает статус Крыма как составной части Украины. Тем не менее, он предусматривает крымское гражданство, а также местный контроль над полицией и самостоятельный бюджет — пункты, столь ненавистные центральному руководству в Киеве².

Далее отношения между Киевом и уже Автономной Республикой Крым (далее — АРК) развиваются по сценарию форсированного установления кодификационного режима, в соответствии с которым Конституция и законодательство Крыма приводятся в соответствие с новым Основным законом Украины и общенациональной нормативно-правовой базой.

Новая Конституция Украины, принятая в июне 1996 г., по-новому определила место Крыма в системе унитарного государственного устройства Украины.

По сравнению с Конституцией Крыма 1992 г. новая схема разделения полномочий по Конституции Украины 1996 г. существенно ограничила самостоятельность Крыма в осуществлении собственной нормотворческой политики. Так, ч. 2 ст. 135 Конституции Украины 1996 г. устанавливала, что нормативно-правовые акты Верховной Рады АРК и решения Совета министров АРК не могут противоречить Конституции и законам Украины и принимаются в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины и Кабинета Министров Украины и во их исполнение³.

Тем не менее, депутаты Верховной Рады АРК приняли ряд законов, противоречащих Конституции Украины, в частности, в таких областях, как правовое регулирование иностранных инвестиций, налогообложение бартерных поставок и плата за землю. В свою очередь поправки к крымской Конституции, предложенные Киевом с целью приведения последней в соответствие с Основным законом Украины, были отклонены в ходе голосования 18 января 1997 г. Верховной Радой АРК.

С точки зрения конституционной конфликтологии имело место конституционное противоборство республиканских властей Крыма и центрального ру-

² Обзор конституционных новостей. Украина // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. № 4 (13) 1995/ № 1 (14) 1996. С. 100.

³ Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30, ст. 141.

ководства в Киеве, обострившееся до состояния полномасштабного конституционного кризиса.

Особое значение в этой связи обнаруживает работа Конституционного Суда Украины (далее — КСУ), втянутого в решение острейшей политической проблемы укрепления центральной власти в крымском треугольнике противоречий. Как известно, в отличие от обычных судов эти органы создаются не для разрешения обычных споров частного или публичного характера, а для решения конституционных вопросов, причем, как правило (хотя и не всегда), по запросам высших должностных лиц государства, членов законодательных органов или обычных судов (Schwartz, 1993:28).

Принятием Конституции Украины и вступлением в силу 22 октября 1996 г. нового Закона Украины от 16 октября 1996 г. № 422/96-ВР «О Конституционном Суде Украины» было положено начало реальной деятельности этого судебного органа. Так, в соответствии с пп. 2 п. 3 раздела IV «Заключительные и переходные положения» указанного закона КСУ правомочен решать дела о соответствии Конституции Украины (конституционность) правовых актов Верховной Рады АРК, принятых до ее вступления в силу⁴. Это положение выглядит наиболее противоречивым в свете наличия проблем, имевших политическую окраску.

Между тем КСУ на протяжении 1997–1998 гг. рассмотрел 7 конституционных представлений Президента Украины в отношении законодательных актов Крыма. Из них 4 закона были просто-напросто отменены вновь избранным спикером парламента Крыма и по ним КСУ прекратил конституционные производства, а Закон Республики Крым от 22 апреля 1993 г. № 290 «Об объединении граждан» и 2 нормативно-правовых акта Верховной Рады АРК об исчислении времени и о бюджете АРК были признаны неконституционными и отменены соответствующими решениями КСУ, что легко было понятным с политической точки зрения.

21 октября 1998 г. парламент АРК принимает новую Конституцию, которая закрепляет статус Крыма в качестве неотъемлемой части Украины.

Новая модель формирования крымской правовой системы не следует строгому разграничению полномочий между Крымом и Украиной. Крымская Конституция особо подчеркивает роль Конституции и законов Украины и ограничивает нормотворческую роль парламента АРК. В свою очередь идея регионального законодательного регулирования была полностью отклонена⁵. Такое взаимодействие по принципу «центр — регион» в новой крымской Конституции 1998 г. чем-то похоже на взаимодействие по принципу «центр — автоном-

⁴ Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 49, ст. 272.

⁵ Примечательно, что проект Конституции АРК был одобрен Верховной Радой Украины 23 декабря 1998 г. только после того, как в нее была внесена поправка, запрещающая Крыму принимать законодательство, противоречащее законодательству Украины: См.: Обзор конституционных новостей. Украина // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. № 3(28) 1999. С. 143.

ный регион», так как украинский центр допускает для части автономной территории в своем составе существование некоторых элементов государственности и даже придает им некоторую ценность конституционного характера. И тем не менее, в результате получается не взаимодействие по принципу «центр — автономный регион», а взаимодействие по принципу, который Ричард Роуз охарактеризовал как принцип песочных часов (Rose, 1995), в силу того, что связи между центром и автономным регионом весьма ограничены.

Узкая средняя часть песочных часов не позволяет автономному региону оказывать влияние на центр. Если базовые элементы государственности, на которые опирается автономный регион в своей нормотворческой политике, свободны от контроля со стороны центра, но одновременно они практически не в состоянии влиять на политику центра, то можно сказать, что автономный регион «негативно интегрирован» и как бы защищен от претензий центра.

В свою очередь центральные власти создали сверху по принципу песочных часов ряд препятствий, не позволяющих Крыму не только принимать региональные законы, но даже осуществлять более-менее самостоятельную нормотворческую политику. В частности, с помощью базовых инструментов кодификационного режима — Конституции Украины 1996 г., Закона Украины от 23 декабря 1998 г. № 350-XIV «Об утверждении Конституции АРК» и ряда Актов КСУ автономия была лишена своих возможностей трансформационного конституционализма почти на два полных десятилетия.

Таким образом, на практике сложился новый правовой порядок в результате постепенного изменения прежнего. Как следствие этого, для правового пространства пост-2014 года было характерно наличие как новых, еще не опробованных, так и прежних, несколько модифицированных институтов, на основе которых и создавалась Конституция Республики Крым 2014 года.

2014: Крым после Украины. С конца 2012 и до начала 2014 года в Украине параллельно развиваются два политических процесса, которые не просто отличаются друг от друга — они взаимоисключающие. С одной стороны, в Украине шел активный процесс европейской интеграции. Этот процесс интеграции касался и законодательства, и, как правило, решений Европейского суда по правам человека относительно отдельных положений общенациональных законодательных актов. С другой стороны, на Юго-востоке Украины, идет — причем с не меньшей интенсивностью — обратный процесс.

Аналогичные оценки произошедших событий высказывали российские ученые Тихомиров Ю. А. и Нанба С. Б. Согласно их мнению, выбор страной того или иного курса межгосударственной интеграции подчас связан с внутривнутриполитическими преобразованиями, включая стихийные. Так было в Украине в 2012–2015 гг., когда паралич власти и ее последующий разгром были связаны с острыми спорами о ее «прозападной» или «восточной» ориентации (Tikhomirov, Nanba, 2016:25).

Неудивительно, что в Крыму и Севастополе, на территориях бывшего РСФСР, в течение последних пяти лет возобладали тенденции, характерные для ранних стадий периода после распада СССР и обретения его союзными республиками статуса независимых государств. Между тем усилия новой украинской власти, направленные на создание и укрепление своего политического влияния в обществе, включали в себя отмену действия Закона Украины «Об основах языковой политики», который устанавливал определенные гарантии прав и свобод человека для носителей русского и других языков на Украине, а также внесение законопроекта об отмене действия статьи Уголовного кодекса Украины об ответственности за выражение собственного мнения относительно отрицания или оправдания преступлений фашизма (Kremyanskaya, 2014:10). Кульминацией этого процесса стало воссоединение Республики Крым с Россией.

Напомним, что кровавые события в Киеве, когда за несколько дней было убито около сотни человек, как со стороны протестующих, так и со стороны правоохранительных органов, тщетные попытки перевести проблемную ситуацию в конституционное русло посредством подписания политического соглашения власти с оппозицией и будущие неконституционные решения законодательного органа государства — Верховной Рады о смене председателя палаты — спикера, а также постановления о самоустранении Президента Украины от выполнения конституционных полномочий явились серьезным испытанием для правовой системы Украины, сформировавшейся в течение последнего десятилетия. Эти события стали испытанием эффективности кодификационного конституционного режима в Крыму, испытанием, поставившим, если хотите, под вопрос само его существование.

Следуя классическим представлениям о том, что следствия одного конституционного кризиса могут одновременно стать причинами (симптомами) другого, когда смена строя произошла вопреки воле народа (Zhigachyov, 2010:222), мы полагаем, что, пройдя одну из острейших фаз украинского конституционного кризиса, озаменованное рядом сомнительных с точки зрения легитимности актов Верховной Рады Украины, Крым оказался перед необходимостью не просто очередного цикла пересмотра конституции, а изменения конституционно-правового режима. Именно поэтому, мы полагаем, формула крымского референдума 2014 года обоснованно предусматривала только две альтернативы: присоединение Крыма к России на правах субъекта федерации либо восстановление Конституции Крыма 1992 года в составе Украины.

После проведения референдума на территории региона активизировался конституционный процесс по созданию текста проекта новой Конституции Крыма. К созданию текста новой конституции Крыма были привлечены не только члены Государственного Совета Республики Крым, но и ведущие юристы, ученые, специалисты в различных отраслях науки, общественность. Результатом их плодотворной работы стало принятие Конституции Республики Крым 11 апреля 2014 г. (Mironova, Rusanova, 2017:57).

Конституция была опубликована в официальной газете Государственного Совета Республики Крым «Крымские известия» 12 апреля 2014 г. и вступила в силу со дня официального опубликования⁶.

Конституция Республики Крым состоит из преамбулы, 10 глав и 95 статей. В соответствии с ней Республика Крым является демократическим, правовым, социальным государством в составе Российской Федерации и равноправным субъектом Российской Федерации. Источником власти в Республике Крым является ее народ — часть многонационального народа Российской Федерации. Республика Крым имеет три государственных языка — русский, украинский и крымско-татарский.

Следовательно, принципам многоязычия (равного статуса русского, украинского и крымско-татарского языков в сфере региональной компетенции), имеющим важное значение для развития национального самосознания крымчан, придана сила конституционной гарантии.

В целом отметим, что принятие Конституции Республики Крым 11 апреля 2014 г. имело универсальное правотворческое и историко-политическое значение.

Во-первых, принятие Основного закона Республики Крым обозначило завершение процесса государственно-правового конституирования Республики в политико-правовом пространстве Российской Федерации.

Во-вторых, этот важнейший Акт, принятый легитимным органом власти Республики Крым, признаваемым всеми субъектами международно-правового процесса и ведущим свою историю с 1991 года, со всей очевидностью закрепил легитимность результатом Крымской весны. При этом важно заметить, что, как и в случае с образованием Крымской АССР в составе РСФСР в 1921 г., были соблюдены все необходимые демократические процедуры, признаваемые современным международным правом в качестве основополагающих правотворческих механизмов.

В-третьих, Конституция заложила прочный фундамент межнационального диалога в поликультурном регионе, в том числе эффективного решения проблем ранее депортированных народов, что, по сути, ранее игнорировалось властями Украины, шедшими по пути откровенной политизации национального вопроса.

В-четвертых, принятие Конституции заложило основу для успешной интеграции правового поля Республики Крым в нормативное пространство Российской Федерации.

При этом дальнейшими перспективами совершенствования законодательной базы Республики Крым следует считать пополнение конституционной карты принимаемых законов Крыма, в которую еще должны войти такие базовые

⁶ Конституция Республики Крым от 11 апреля 2014 года // Крымские известия. 12 апреля 2014. № 68 (5479). С. 5–11.

законы, как «О референдуме Республики Крым», «О местном референдуме в Республике Крым», «О государственных языках Республики Крым и иных языках в Республике Крым» (Bondarchuk, 2019:148).

В этой связи следует дополнить, что осуществление согласованной с точки зрения конституционных ценностей нормотворческой политики Республики Крым невозможно без учета тех правовых позиций, изложенных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации в период с 2014 по 2018 гг., которые необходимо рассмотреть в рамках нашего исследования.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КРЫМ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (2014–2018): ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА

Со времени обращения (запроса) Президента Российской Федерации в Конституционный Суд РФ по поводу проверки конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, который был подписан от имени Российской Федерации, Республики Крым и города Севастополя 18 марта 2014 года указанным органом судебного конституционного контроля Российской Федерации по обращениям принят ряд актов, ориентирующих не только правоприменителя, но и регионального законодателя. Речь идет, прежде всего, о 3 постановлениях и 14 определениях Конституционного Суда РФ, содержащих в большом объеме соответствующие правовые позиции относительно законодательства Республики Крым.

Проведенный анализ текстов данных актов Конституционного Суда РФ позволил обратить внимание на следующее.

Во-первых, формой объективации большинства правовых позиций Конституционного Суда РФ являются определения, т.е. документально оформленные отказные решения, но включающие обобщенные выводы по рассматриваемому им делу, т.е. имеющие «позитивное содержание», а именно: формулируют аргументы, имеющие значение для работы по совершенствованию законодательства Республики Крым и отражающие «болевые точки», которые выявляются в ходе интеграции нового субъекта РФ — Республики Крым в правовую систему Российской Федерации.

При этом следует отметить, что «рассмотренными делами» в строгом смысле можно считать только те, по которым приняты постановления, и таких в части законодательства Республики Крым было только одно — «По делу о проверке конституционности положений абзаца первой части 2 статьи 2, абзаца третьей части 1 и части 3 статьи 2-1 Закона Республики Крым "Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым" в связи с жалобами обществ с ограниченной ответствен-

стью "Дайвинг-Центр «Соляриус», "Промхолдинг" и "Формат-ИТ"» (Постановление Конституционного Суда РФ от 07.11.2017 № 26-П).

Во-вторых, в числе лиц, обратившихся в первые пять лет со времени принятия Крыма в состав России (период с марта 2014 г. по март 2019 г.) в Конституционный Суд РФ по делам в части законодательства Республики Крым — субъекты и публично, и частного права, физические, и юридические лица; российские граждане и иностранцы (граждане Украины).

В подавляющем большинстве случаев субъектами обращений являются физические лица — жители Крыма, реже — юридические лица (чаще являющиеся субъектами частного права), обратившиеся с конституционными жалобами по поводу нарушений их основных прав теми или иными статьями нормативных правовых актов Республики Крым. В ряду последних: общества с ограниченной ответственностью «Дайвинг-Центр "Соляриус", «Промхолдинг» и «Формат-ИТ»; ООО «Промхолдинг» и ООО «Проминвестхолдинг»; ПАО «Крымхлеб»; ООО «Синтез-Плюс».

В-третьих, в череде законов и иных нормативных правовых актов Республики Крым сравнительно часто обжаловались в Конституционный суд России положения Закона Республики Крым от 31 июля 2014 г. № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым», а также Постановление Государственного Совета Республики Крым, от 30 апреля 2014 г. № 2085-6/14 «О вопросах управления собственностью Республики Крым».

В-четвертых, что касается содержания правовых позиций Конституционного Суда РФ, то они могут быть дифференцированы на ряд блоков.

А) В самостоятельный блок можно выделить правовые позиции, связанные с обоснованием целей и констатацией необходимости принятия в том числе законодательных мер, направленных на реализацию прав участников правоотношений, сложившихся в Республике Крым до ее принятия в Российскую Федерацию или, другими словами, закрепления допустимого «переходного» статуса для принимаемых законоположений Республики Крым, связанного с процессами интеграции Крыма в состав России в качестве нового субъекта России.

Соответствующие правовые позиции сформулированы Конституционным Судом РФ, в том числе в связи с проверкой конституционности Закона Республики Крым от 31 июля 2014 г. № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым». По итогам рассмотрения соответствующего дела было принято вышеуказанное постановление Конституционного Суда РФ от 7 ноября 2017 г. № 26-П.

Особенность этого постановления Конституционного Суда РФ состоит в том, что оно содержит оценки конституционности положений Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (оценки даны в связи правоприменительным решением парламента Крыма, принятого в форме постановления,

которое исчерпывается составлением списка объектов недвижимого имущества, учитываемого как собственность Республики Крым). В указанном постановлении Конституционный Суд РФ сформулировал следующие значимые для нормотворчества Республики Крым правовые позиции:

– любое правоприменительное решение не устанавливает новых правовых норм, не изменяет и не отменяет действующие и является актом однократного действия, которое исчерпывается выполнением требований закона субъекта РФ, а его юридические последствия являются (или могли явиться) другие правоприменительные действия;

– начиная со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым, исходя из целей обеспечения разумной преемственности между правом собственности Украины и правом собственности Республики Крым, действующее на территории Республики Крым законодательство, определяющее особенности правового регулирования в сфере отношений собственности в переходный период, устанавливает необходимые правовые механизмы;

– само по себе законодательное регулирование, закрепляющее в качестве общего правила сохранения права собственности за физическими и юридическими лицами и обеспечение преемственности между правом собственности Украины и правом собственности Республики Крым с указанием момента прекращения права собственности у прежнего правообладателя и возникновения его у Республики Крым, является допустимым и обусловлено особенностями переходного периода, введение которого имело целью в том числе упорядочение отношений собственности при интеграции новых субъектов Российской Федерации в российскую правовую и экономическую системы и тем самым — поддержание правовой определенности и стабильности гражданского оборота в новых для Республики Крым условиях.

Также в ряду определений Конституционного Суда РФ довольно важным с точки зрения выделяемого нами критерия является позиция, изложенная в Определении Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 712-О и сводящаяся к тому, что временные нормы постановления Государственного Совета Республики Крым, обеспечивавшие реализацию в переходный период указанных интеграционных задач, — во взаимосвязи с нормами федерального законодательства, предусматривающие специальные меры, связанные с особым случаем — образованием в составе Российской Федерации новых субъектов, направлены на обеспечение баланса потребностей интеграции новых субъектов в Российскую Федерацию и иных конституционных ценностей.

Ранее Конституционный Суд РФ также отмечал, что принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и образование в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя — особый случай, требующий принятия ряда специальных мер, обеспечивающих в том числе реализацию материальных прав участников гражданских правоотношений, сложившихся в Республике Крым до ее принятия

в Российскую Федерацию (Определения от 25 сентября 2014 года № 2155-О, от 24 марта 2015 года № 653-О и от 10 марта 2016 года № 443-О).

Б) В ряду правовых позиций Конституционного Суда РФ, предусматривающих необходимость соблюдения баланса частных интересов граждан и публичных интересов субъекта РФ посредством ограничения свободы усмотрения законодателя при решении социально-экономических вопросов возможностями бюджета и социально-экономическим положением региона.

В) В ряду правовых позиций Конституционного Суда РФ, касающихся методологических ориентиров правотворческой деятельности законодателя Крыма, следует выделить и правовые позиции КС РФ, разъясняющие общие правила применения законов и иных нормативных правовых актов Республики Крым в системе действующего федерального правового регулирования. Прежде всего, здесь следует поддержать мнение Ж.И. Овсепян о том, что это касается правовых позиций, которые формулируются во многих постановлениях и определениях КС РФ, например о более высокой юридической силе ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в ее составе новых субъектов...» (от 21.03.2014 г.). Все федеральное законодательство на территории Республики Крым и города Севастополя и законодательство этих двух новых субъектов РФ действует, «если иное не предусмотрено этим федеральным конституционным законом». Указанный ФКЗ в свою очередь реализуется в соответствии с толкованиями этого ФКЗ, данными в постановлениях и определениях КС РФ (Ovsepyan, 2018:210).

К отмеченному следует добавить, что вышеуказанные общие правила применения законов и иных нормативных правовых актов Республики Крым в их системной взаимосвязи с федеральным законодательством согласно изложенной позиции КС РФ действуют на территории Республики Крым с даты подписания Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, т.е. с 18 марта 2014 года (Определение от 20 апреля 2017 года № 798-О).

Г) Высокую практическую актуальность имеют сформулированные Конституционным судом РФ правовые позиции относительно возможных противоречий, обусловленных особенностями переходного периода. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, признавая само по себе наличие переходного периода необходимым следствием образования в Российской Федерации новых субъектов, конституционные требования о верховенстве на всей территории Российской Федерации не только Конституции Российской Федерации, но и федеральных законов применимы в качестве общего правила, а разрешение возможных противоречий, обусловленных особенностями переходного периода, может быть обеспечено как последующим федеральным законодательным регулированием, так и судебной практикой (постановление КС РФ от 19.03.2014 № 6-П г. по делу о проверке конституционности не вступившего в силу между-

народного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов).

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ

Несмотря на то, что конституционные кризисы новейшего времени преобладали на постсоветском пространстве в течение последних 20–30 лет, важность конституционно-правовых исследований на рубеже веков уменьшилась. Тем не менее, конституционный кризис в Украине 2013–2014 гг. указал на необходимость системных изменений в нормотворческой политике Крыма и, в частности, привел к возврату в конституционном процессе к Конституции Крыма 1992 года.

Исходя из трех разных периодов развития конституционного процесса в Крыму (1992–1994, 1995–1998 и 2014–2018 гг.), в настоящей статье период 1992–1994 гг. классифицирован как первоначальная стадия современного развития регионального нормотворчества. Важным открытием являются проблемы конфликта и синтеза концепций, объясняющие вариации конституционных изменений в Крыму в различных измерениях: цели, механизма, ценностей. Таким образом, крымские конституционные реалии 1992–1994 гг. ярко обнаруживают признаки трансформативного конституционного режима, имеющие прецедентный характер реализации конституционных норм и сформировавших правовую основу для событий Крымской весны 2014 года.

Так, изучая процессы создания конституций в Восточной Европе Ян Элстер писал, что дебаты вокруг новых конституций, возможно, больше напоминают заключение сделок между трудовыми администрациями, чем рациональную дискуссию между беспристрастными авторами (Elster, 1992:15). Данное определение применимо и к процессам выработки конституционного текста Основного закона Крыма в период после 1992 года. Вместе с тем ценность Конституции Крыма 1992 года и принимаемых на ее основе нормативных правовых актов являлось, по сути, первым опытом формирования современной правовой системы, а также стало в регионе «необходимым средством правовой защиты, направленным на достижение согласованных решений» (Sunstein, 1991:670).

Далее, контент-анализ конституций Крыма украинского периода (1992, 1995, 1998 гг.), принципиальных поправок к ним и изменений текущего законодательства выявил т.н. «негативную интеграцию» автономного региона в состав Украины (1995–1998).

В свою очередь, после стихийных внутривнутриполитических преобразований на Украине 2013–2014 гг. отношения между Киевом и Автономной Республикой Крым уже не могли продолжаться в русле кодификационного режима. Видимая причина — фактическое прекращение действия Конституции Украины и неконституционная смена власти. Как следствие этого, для правового пространства

пост-2014 было характерно наличие как новых, еще не опробованных, так и прежних, несколько модифицированных институтов, на основе которых и создавалась действующая Конституция Республики Крым 2014 года.

Общий вывод заключается в том, что, как и ожидалось, конституционные кризисы, как правило, влияют на нормотворческую политику элит, но стабильность в нормотворчестве по-прежнему остается нормой. Другими словами, несмотря на неоднократные конституционные и политические потрясения, «инертность к стабильности» все еще преобладает. Наш анализ нормотворческой политики Крыма в исторический период 1992–2018 гг. демонстрирует это наглядно. При этом представления о возможных последствиях украинского кризиса для мира и для России существенно различаются в зависимости от глубины понимания природы этого конфликта и требуют дальнейших научных поисков.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК / REFERENCES

- Anichkin, E.S. (2008) The transformation of the Constitution of the Russian Federation (notes about discussion of one legal category). *Konstitucionnoe i municipalnoe pravo*, 22. Pp. 2–7. (in Russian).
Аничкин Е.С. Преобразование Конституции Российской Федерации (к вопросу о дискуссии вокруг одной правовой категории) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 22. С. 2–7.
- Avakyan, S.A. (2016) Constitutional Legal Reforms: Objective and Subjective Factors. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 1. Pp. 142–148. (in Russian).
Авакьян С.А. Конституционно-правовые реформы: объективные и субъективные факторы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 142–148.
- Bondarchuk, I.V. (2019) Constitutional and Legislation of the Republic of Crimea (2014–2018): from Problems of Integration to Sustainable Development. *Journal of Russian Law*, 1 (265), Pp. 142–149. (in Russian).
Бондарчук И.В. Конституция и законодательство Республики Крым (2014–2018): от проблем интеграции к устойчивому развитию // Журнал российского права. 2019. № 1. С. 142–149.
- Bertoa, F.C., Weber, T. (2019) Restrained Change: Party System in Times of Economic Crisis, *The Journal of Politics*, 81, (1). Pp. 233–245. (in English).
- Chikeeva Z. (2015) Factor Analysis of Reforming the Legislation of the Kyrgyz Republic. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, 2. Pp. 166–173. (in Russian).
Чикеева З.Ч. Факторный анализ реформирования законодательства Кыргызской Республики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С. 166–173.
- Demidov G.V. (2010) *Kommentarij k Konstitutsii Avtonomnoj Respubliki Krym, prinyatoj na vtoroj sessii Verhovnoj Rady Avtonomnoj Respubliki Krym 21 oct. 1998 g.* [Comment to the Constitution of the Autonomous Republic of Crimea adopted at the second session of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea on Oct. 21, 1998]. Kyiv: K.I.S. Pp. 152. (in Russian).
Демидов Г.В. Комментарий к Конституции Автономной Республики Крым, принятой на второй сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым 21 окт. 1998 г. Киев: К.И.С., 2010, 152 с.

- Elster, J. (1992) Making sense of constitution-making. *East European Constitution Review*, 1(1). Pp. 15–17. (in English).
- Finkel, J.S. (2008) *Judicial reform as political insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. Available at: URL: <http://muse.jhu.edu/> [Accessed February 27th, 2019]. (in English).
- Khabrieva, T.Ya., Andrichenko, L.V. (2017) *Konstitutsionnye reformy na postsovetском prostranstve: tendentsii razvitiya* [Constitutional Reforms in the Post-Soviet Space: Development Trends]. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki* [Perm University Herald. Juridical Sciences], 37. Pp. 272–287. (in Russian).
Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В. Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 37. С. 272–287.
- Khabrieva, T.Ya. (2016) *Konstitutsionnaya reforma v sovremennom mire* [Constitutional Reform in the modern world]. Moscow. RAN. Pp. 320. (in Russian).
Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. Монография. 2016. 320 с.
- Kremyanskaya, E.A. (2014) Ukraine 2014: A Precedent or a New Vector of Modern State Development? *Pravo i Upravlenie. XXI vek* [Law and Menegment. XXI century], 1(30). Pp. 9–12. (in Russian).
Кремянская Е.А. Украина 2014: Прецедент или новый вектор развития современного государства? // Право и управление. XXI век. 2014. № 1(30). С. 9–12.
- Lessig, L. (1996) Reading The Constitution in Cyberspace. *Emory L.J.* [Online], 45(3). Pp. 1–44. Available at: URL: <http://moglen.law.columbia.edu/CPC/archive/const-theory/lessig-reading.pdf>. [Accessed March 6th, 2019].
- Mironova, O.A., Rusanova, S.Yu. (2017) *Krym po puti v Rossiyu: istoricheskie etapy gosudarstvennogo stroitelstva* [Crimea on the Way to Russia: Historical Stages of State Building]. Krasnodar: Krasnodar University of Internal Affairs Russian Federation. Pp. 108. (in Russian).
Миронова О.А., Русанова С.Ю. Крым по пути в Россию: исторические этапы государственного строительства. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017. 108 с.
- Pavlova, N.G. (2018) Factors Determining the Limits of Legal Integration. *RUDN Journal of Law*, 22 (2). Pp. 172–195. (in Russian).
Павлова Н.Г. Национально-культурные пределы правовой интеграции // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 2. С. 172–195.
- Posner, R.A. (1992) Book Review (reviewing Bruce Ackerman, *The Future of Liberal Revolution* (1992)), *East European Constitution Review*, 1. Pp. 35–37. (in English)
- Rose, R. (1995) *Russia as an Hour-Glass Society: A Constitution without Citizens*. *East European Constitution Review*, 4. Available at: URL: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/eurcr4&div=35&id=&page=> [Accessed March 12th, 2019]. (in English).
- Schwartz, H. (1993) *The New Courts: An Overview*. *East European Constitution Review*, 2. Available at: URL: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/eurcr2&div=19&id=&page=> [Accessed March 8th, 2019]. (in English).
- Skuratov Yu.I. (2009) *The Constitution of the RF of the 1993 year development: the amendments to the Constitution or constitutional reform?* *Russian Juridical Journal*, 3. Pp. 40–47. (in Russian).

- Скуратов Ю.И.* Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 40–47.
- Sunstein, C.R. (1993) Against Positive Rights. East European Constitution Review, Vol. 2, № 1. Pp. 35–38. (in English).
- Sunstein, C.R. (1992). Something Old, Something New. East European Constitution Review, Vol. 1, № 1. Pp. 18–21. (in English).
- Sunstein, C.R. (1991) Constitutionalism and Secession. University of Chicago Law Review, 58. Pp. 633–670. (in English).
- Tikhomirov Yu.A., Nanba S.B. (2016) Trends of Constitutional Development of States in the Contemporary World. Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, 1. Pp. 21–25. (in Russian).
- Тихомиров Ю.А., Нанба С.Б.* Тенденции конституционного развития государств в современном мире // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 1. С. 21–25.
- Tikhomirov Yu.A., Nanba S.B., Tsomartova F.V. (2014) Sotsialnaya kontsepsiya prava: novyi podhod [Social Concept of Law: A new Approach]. Journal of Russian Law, 8 (212). pp. 32–37. (in Russian).
- Тихомиров Ю.А., Нанба С.Б., Цомартова Ф.В.* Социальная концепция права: новый подход // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 32–37.
- Umnova (Konyuhova), I.A., Frolova, N.A. (eds.) (2018) Pravovoi status Respubliki Krym i goroda Sevastopolya: aktualnye problemy pravovogo regulirovaniya i realizatsii [Legal Status of the Republic of Crimea and the city of Sevastopol: actual problems of legal regulation and implementation]. Simferopol: IT ARIAL. Pp. 224. (in Russian).
- Правовой статус Республики Крым и города Севастополя: актуальные проблемы правового регулирования и реализации: монография / под общ. науч. ред. И.А.Умновой (Конюховой), Н.А.Фроловой. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. 224 с.
- Zhigachyov, G.A. (2010) Constitutional Crisis as Special Type of Juridical Conflict. Vestnik Tulsogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki. Pravo [Tula State University Herald. Humanitarian Sciences. Law], 8(88). Pp. 220–224. Жигачев Г.А. Конституционный кризис как особый тип юридического конфликта // Вестник Тульского государственного университета, 8(88). С. 220–224.

Сведения об авторе:

Бондарчук Илья Владимирович — кандидат юридических наук, руководитель секретариата Аппарата Государственного Совета Республики Крым, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин КФ ФГБОУ ВО РГУП

ORCID: 0000-0002-2587-0833

Контактная информация:

e-mail: sim.just@mail.ru

Для цитирования:

Бондарчук И.В. Нормотворческая политика Республики Крым в условиях смены конституционных циклов // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 1. С. 80–101. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-1-80-101.

RULE-MAKING POLICY OF THE REPUBLIC OF CRIMEA IN THE CONDITIONS OF CHANGE OF CONSTITUTIONAL CYCLES

Ilya V. Bondarchuk

O.E. Kutafin University
9, Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, Russia, 123242

This paper draws on new comparative data from these three cycles of Crimean constitutional process (1992–1994, 1995–1998 and 2014–2018) to provide evidence for a novel approach to changes in political and legal systems — an approach that explains both the impact of constitutional crises as well as the robustness of the systems themselves to a more serious destabilization. Our analyses suggest that the political and legal systems have an inbuilt mechanism that saves them from overheating in times of crisis. The mechanism operates simultaneously on the level of law enforcement and at the level of lawmaking. It is based on the assumption that the political elites are risk-averse. While they react to constitutional crises by looking for new solutions, they mostly do so in “restrained” forms of legal regulation where the consequences of change are easily comprehensible.

In political and legal systems that are already relatively complex internal structure, however, the political elite shy away from experimentation and rather rely on tested strategies. Constitutional crises therefore tend to stabilize unstable systems and to destabilize stable ones. They rarely push complex systems over a critical threshold of no return.

Based on a positive and contrasting comparison of the three different phases of Crimean constitutional process the period 1992-1994 considered as a transformative constitutional regime in *statu nascendi* (in the formation stage) with signs of restrained independence in rulemaking.

Content analysis of the Crimean constitutions in times of Ukraine (1992, 1995, 1998), fundamental amendments to them and changes in the current legislation, revealed the so-called “negative integration” of the autonomous region into Ukraine (1995-1998). As a result, the legal space of post-2014 was characterized by the presence of both new, not yet tested, and the former, several modified institutions, on the basis of which the current Constitution of the Republic of Crimea 2014 was created.

The article presents quantitative data and qualitative “illustrations” of various indicators of the legislation of the Republic of Crimea as a normative component of the legal system using a functional research method.

Key words: tax system of the Russian Federation, system of taxes and fees of the Russian Federation, taxes and fees, regional and local taxes and fees, resort collecting; payment for use of resort infrastructure

Information about the author:

Ilya V. Bondarchuk — Candidate of Legal Science, Head of the Secretariat of the State Council Committee of the Republic of Crimea, Senior Lecturer at the Department of State and Law Disciplines of the Crimean Branch of the Russian State University of Justice

ORCID: 0000-0002-2587-0833

Contact information:

e-mail: sim.just@mail.ru

For citation:

Bondarchuk I.V. (2019). Rule-making policy of the Republic of Crimea in the conditions of change of constitutional cycles. *RUDN Journal of Law*, 23 (1), pp. 80–101. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-1-80-101.