

Стёпкин А.В. Конституционно-правовые проблемы территориальной автономии в Российской Федерации и других странах бывшего СССР. М., Юридический факультет МГУ, НОЦ КИМС, 2009 г.

Термин «автономия» образовался от греческих слов «autos» - сам и «nomos» - закон. В общем значении, под автономией понимается «право самостоятельно решать вопросы, отнесённые к ведению кого-либо». С точки зрения конституционно-правовой теории под автономией следует понимать право на самостоятельное решение вопросов своей жизни определённой территорией или совокупностью людей.

Среди основных классификаций в правовой литературе выделяются территориальная (областная) и национально-культурная (экстерриториальная) автономии.

Территориальная автономия является способом обеспечения самостоятельности территории, она может быть выражена в двух видах: национально-территориальной, когда на территории единицы проживают преимущественно представители одного этноса или представители одной религии; и собственно территориальной, в этом случае территориальным единицам передаётся определённый объём прав, ранее находившийся у центральной власти.¹

Можно также говорить о политической (законодательной) и административной автономиях. При политической автономии её органы имеют право на издание местных законов по вопросам, относящимся к компетенции автономии. В случае создания административной автономии её органы самоуправления также могут принимать нормативные акты. Они не называются законами, а сфера автономии охватывает главным образом вопросы образования, издание газет, радиовещание и телевидение.²

Российская Федерация

Распад СССР окончательно обнажил проблемы внутри непосредственно Российской Федерации (далее – «РФ»). С одной стороны, желают усиления своих позиций республики, с другой – недовольны своим положением края, области и города федерального значения, т.к. остаются в статусе административно-территориальных единиц, хотя некоторые из них обладают более сильным экономическим потенциалом, чем отдельные национально-территориальные образования.³

В итоге и центр, и регионы приходят к выводу о необходимости упорядочения внутренних отношений и закрепления статуса соответствующих субъектов Федерации. Следствием этого явилось подписание в Москве 31 марта 1992 года трёх договоров, которые в совокупности вошли в историю страны как единый Федеративный договор, определивших компетенцию РФ и её субъектов:

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации;⁴

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации;

Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации.

Федеративный договор отказались подписать два субъекта: Республика Татарстан и Чеченская Республика. Позднее, а именно 15 февраля 1994 года между РФ и Татарстаном

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М.: Юристъ, 2006. С. 116.

² Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М.: Междунар. отношения, 2002. С. 269.

³ Авакьян С.А. Там же. С. 72.

⁴ Федеративный договор: Документы. Комментарий. М.: Республика, 1994.

был подписан Договор «о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республики Татарстан»⁵. А вот диалога с Чеченской Республикой не получилось, что явилось результатом кровопролитной войны на Северном Кавказе. Лишь уже в 21 веке Чечню удалось вернуть в правовое поле РФ.

Итак, в составе новой Федерации есть субъекты, именуемые автономная область и автономные округа, которые представляют собой национально-территориальные (или национально-государственные) образования (национальные скорее по названию, т.к. этническое население составляет обычно мизерный процент).⁶ Однако такое наименование субъектов Российской Федерации можно отнести лишь к разряду архаизмов, на деле национально-территориальной автономии не существует. Соответствующие субъекты на равных условиях осуществляют своё территориальное самоуправление и участвуют в делах Федерации.⁷

Никаких особенностей у российских субъектов с названием «автономный» нет, за исключением разве что закреплённой в части 3 статьи 66 Конституции РФ возможности принятия федерального закона об автономной области, автономном округе по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа.

Конституция РСФСР 1978 года⁸ устанавливала список входящих в её состав образований, среди которых были автономные области, находящиеся в составе краев и автономные округа, находящиеся в составе краев и областей. В результате принятия Закона РСФСР от 15.12.1990 N 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР»⁹ из статьи 82 исчезла формулировка, в соответствии с которой автономная область входит в состав края, теперь она является непосредственной составной частью РСФСР. А автономный округ в соответствии с данными изменениями теперь «может входить в край или в область», в отличие от первоначальной редакции, где он должен был находиться в составе края или области.

Такой свободой воспользовался лишь один автономный округ – Чукотский, в 1992 году он был выведен из состава Магаданской области и стал входить непосредственно в РФ.¹⁰

Остальные оставшиеся на данный момент автономные округа входят в состав областей: Ненецкий автономный округ находится в составе Архангельской области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа располагаются в составе Тюменской области. В части 4 статьи 66 Конституции РФ закрепляется, что отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. По вопросу толкования данной нормы Конституции существует Постановление Конституционного Суда от 14 июля 1997 года № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области»¹¹.

Вхождение автономного округа в состав области представляет собой особое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого

⁵ Российские вести, № 35, 22.02.1996.

⁶ Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М.: Юрист, 2006. С. 75.

⁷ Там же. С. 118.

⁸ Конституция РСФСР, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР 12 апреля 1978 года // СПС Консультант.

⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

¹⁰ В соответствии с Законом РФ от 17 июня 1992 г. № 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // СПС Консультант.

¹¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 5.

субъекта Российской Федерации. Это состояние определяет особенности статуса, как автономного округа, так и области, в состав которой он входит (на данный момент автономных округов в составе края в РФ не осталось – прим. авт). Их взаимоотношения отличаются от отношений с другими субъектами Российской Федерации: "вхождение" предопределяет обязанность органов государственной власти обоих равноправных субъектов Российской Федерации обеспечивать сохранение территориальной целостности и единства в интересах населения области.

Вхождение автономного округа в состав области не изменяет их конституционно-правовой природы как субъектов Российской Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса - территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство и т.п. «Вхождение» не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта Российской Федерации, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией Российской Федерации.

Равноправие и самостоятельность автономного округа в отношении своей территории и объема полномочий обеспечиваются, наряду с другими конституционными гарантиями, тем, что для изменения его статуса не требуется согласия или предварительного разрешения области.

Вхождение автономного округа в состав области означает наличие у области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и договором между их органами государственной власти.

Ещё совсем недавно в составе РФ находилось 89 субъектов, из них 10 имели статус автономных округов (9 из которых одновременно находились в составе края или области). Но с процессом укрупнения регионов, произошло создание новых субъектов,¹² либо ликвидация автономных округов в рамках субъекта, на территории которого они находились.¹³ На территориях бывших автономных округов предусматривалась создание административно-территориальной единицы с особым статусом.

Административно-территориальная единица с особым статусом

На всех референдумах, проводимых по вопросам объединения субъектов, закреплялось, что бывшие автономные округа в случае объединения получают статус административно-территориальным единиц с особым статусом.

Федеральные конституционные законы об образовании новых субъектов в статьях о статусе бывших автономных округов также закрепляют лишь, что они теперь являются административно-территориальными единицами с особым статусом, но расшифровка данной формулировки должна быть дана в Уставе соответствующего субъекта.

По вопросу создания такой единицы в Пермском крае имел место судебный спор. Экс-представитель Президента РФ в Коми-Пермяцком автономном округе В. Н. Делидов обратился в суд общей юрисдикции с требованием признать результаты референдума недействительными, ссылаясь на незаконность самой постановки вопроса, поскольку понятия административно-территориальной единицы с особым статусом в законодательстве не существует, а значит, люди голосовали «за миф, за блеф». Однако суд рассудил иначе и отказал в удовлетворении заявления об отмене результатов референдума за необоснованностью. В. Н. Делидов обращался также в Конституционный Суд РФ с вопросом о соответствии Конституции РФ формулировки вопроса, но в принятии

¹² Пермский край, Камчатский край и Забайкальский край.

¹³ Красноярский край, Иркутская область.

заявления к рассмотрению было отказано в связи с неподведомственностью данного спора Конституционному Суду РФ.¹⁴

На сегодняшний день официально приняты новые Уставы всех укрупнённых субъектов. Первым был принят Устав Пермского края.¹⁵ Статья 35 Устава закрепляет, что Коми-Пермяцкий округ входит в состав Пермского края как административно-территориальная единица с особым статусом - округ.

Коми-Пермяцкий округ как административно-территориальное образование состоит из 6 административных районов. Административным центром Коми-Пермяцкого округа является город Кудымкар.

Что можно сказать об особенностях такого статуса, закреплённых в Уставе?

Во-первых, на территории Коми-Пермяцкого округа образуются два одномандатных избирательных округа, в каждом из которых избирается по одному депутату Законодательного Собрания Пермского края.

Во-вторых, создаётся Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа, которое является исполнительным органом государственной власти Пермского края. Компетенция Министерства определяется в соответствии со ст. 40 Устава и включает в себя:

а) создание условий для экономического и социального развития округа, повышения уровня жизни населения;

б) координация деятельности территориальных органов исполнительных органов государственной власти Пермского края, действующих на территории округа;

в) координация взаимодействия органов государственной власти Пермского края с органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории округа;

г) содействие реализации на территории округа федеральных и краевых целевых программ;

д) решение иных вопросов, связанных с особым статусом Коми-Пермяцкого округа, в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

Помимо этого, у Министерства существуют особые полномочия, касающиеся сохранения этнической идентичности коми-пермяцкого народа:

- участие в разработке и реализации государственных целевых программ по сохранению этнической самобытности, развитию национального (родного) языка и национальной культуры;

- возрождение и развитие художественных народных промыслов и ремёсел;

- создание условий для деятельности средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в целях обеспечения права представителей коми-пермяцкого народа получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

- помощь в создании и деятельности краевых государственных образовательных учреждений, учреждений культуры, обеспечивающих сохранение и развитие этнической идентичности коми-пермяцкого народа, и обеспечивает их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

Также представители Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа входят в состав коллегиальных и совещательных органов исполнительных органов государственной власти Пермского края и в состав конкурсных комиссий, создаваемых по вопросам, касающимся интересов Коми-Пермяцкого округа.

В-третьих, существует глава Коми-Пермяцкого округа, который одновременно возглавляет Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа и, следовательно, является министром Пермского края.

¹⁴Мадьярова А.В. Проблема статуса автономного округа при объединении с областью // Конституция глазами молодых юристов. Тезисы докладов. - М.: Изд-во РУДН, 2004. - С. 123.

¹⁵Собрание законодательства Пермского края, № 5, I часть, 10.05.2007.

Такое совмещение функций вызывает недоумение. С одной стороны глава Коми-Пермяцкого округа должен представлять интересы населения округа, с другой стороны министр Пермского края должен осуществлять политику, направленную на весь регион. Тем самым статус регионального министра как одного из субъектов исполнительной власти не предусматривает непосредственного представления интересов какой-то части населения.

Глава Коми-Пермяцкого округа назначается на должность и освобождается от должности губернатором Пермского края по представлению председателя Правительства Пермского края сроком от одного года до пяти лет.

Компетенция Главы закрепляется статьёй 41 Устава, в соответствии с ней, он:

а) представляет Коми-Пермяцкий округ в отношениях с территориальными органами федеральных органов государственной власти, органами государственной власти Пермского края, органами местного самоуправления;

б) рассматривает и вносит губернатору Пермского края предложения о совершенствовании государственного управления на территории округа;

в) вправе присутствовать на заседаниях Законодательного Собрания Пермского края с правом совещательного голоса;

г) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края.

В-четвёртых, статья 42 закрепляет положения посвящённые обеспечению сохранения этнической идентичности коми-пермяцкого народа и социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого округа.

На территории Коми-Пермяцкого округа находятся основные, исторически сложившиеся места проживания коми-пермяцкого народа. Органы государственной власти Пермского края создают условия для сохранения и развития языка, духовной культуры и иных составляющих этнической самобытности коми-пермяцкого народа. В официальных сферах общения на территории Коми-Пермяцкого округа наряду с русским может использоваться коми-пермяцкий язык. Также закрепляются особые полномочия Министерства, о которых уже было сказано выше.

В главе 8 Устава Камчатского края¹⁶ закрепляется особый статус Корякского округа в составе Камчатского края.

Устанавливается, что Корякский округ входит в состав Камчатского края как административно-территориальная единица с особым статусом, кроме того Корякский округ является территорией компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

В целях обеспечения реализации на территории Корякского округа единой государственной политики Камчатского края по вопросам, связанным с особым статусом Корякского округа и обеспечением прав и интересов коренных малочисленных народов, в структуре исполнительных органов государственной власти Камчатского края образуется исполнительный орган государственной власти Камчатского края по делам Корякского округа.

В целях обеспечения комплексного социально-экономического развития Корякского округа, повышения уровня жизни населения округа в Камчатском крае разрабатывается и реализуется программа социально-экономического развития Корякского округа, финансируемая за счет средств краевого бюджета.

Более подробно закрепляется статус Агинского Бурятского округа в Уставе Забайкальского края.¹⁷

В структуре исполнительных органов государственной власти края образуется исполнительный орган государственной власти Забайкальского края, осуществляющий функции по взаимодействию с иными исполнительными органами государственной

¹⁶ Официальные Ведомости, № 199 - 200, 11.12.2008.

¹⁷ Забайкальский рабочий, № 30, 18.02.2009.

власти Забайкальского края и координации деятельности их территориальных органов на территории Агинского Бурятского округа. Руководитель указанного органа одновременно является заместителем председателя Правительства края.

Законодательное Собрание Забайкальского края на срок своих полномочий образует консультативно-совещательный орган – Собрание представителей Агинского Бурятского округа, обеспечивающий формирование предложений по защите законных интересов народов, проживающих на территории Агинского Бурятского округа, их прав на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций. Недавно Собрание представителей было сформировано при Законодательном Собрании Забайкальского края и 16 октября 2009 года провело своё первое торжественное заседание.¹⁸ Его состав 15 человек – три депутата краевого парламента, еще по три человека от районных советов округа, два представителя от Агинской городской Думы и один — от окружного Совета ветеранов. Решения Собрания носят только рекомендательный характер. На первом же заседании представители занялись непосредственно своими обязанностями и обсудили проект закона о порядке присвоения фамилии при регистрации рождения лиц бурятской национальности

Исполнительные органы государственной власти края и их территориальные органы разрабатывают и участвуют в реализации на территории Агинского Бурятского округа федеральных, краевых целевых программ, в том числе по сохранению и развитию национальной культуры, языка, национальных видов спорта, народных промыслов и ремесел, а также в реализации приоритетных национальных проектов, в которых цели и источники финансирования выделяются обособленно.

На территории Агинского Бурятского округа наряду с государственным языком может использоваться бурятский язык, обеспечивается право граждан получать и распространять информацию на бурятском языке через средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти края способствуют созданию на территории Агинского Бурятского округа учреждений образования и культуры для сохранения языков и культур.

В новом Уставе Красноярского края¹⁹ упоминается о наличии в составе края особых административно-территориальных единиц, однако их суть не раскрывается.

Устав Иркутской области²⁰ был принят последним и содержит главу 3, посвящённую особому статусу Усть-Ордынского Бурятского округа. Что-либо особенное выделить трудно: перечисляются цели создания такой территориальной единицы, говорится об обеспечении сохранения и развития национальной самобытности бурятского народа и иных народов, традиционно проживающих на территории Усть-Ордынского Бурятского округа.

Отмечается, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации в муниципальных образованиях, находящихся на территории Усть-Ордынского Бурятского округа, устанавливаются с учетом исторических и иных местных традиций, сложившихся на территории Усть-Ордынского Бурятского округа.

Правда, предусматривается делегирование полномочий: органы местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории Усть-Ордынского Бурятского округа, могут наделяться законами Иркутской области государственными полномочиями Иркутской области, в том числе в сфере защиты

¹⁸ Официальный портал Агинского Бурятского округа (<http://www.aginskoe.ru/index.php?cat=1&scat=1&full=1021>).

¹⁹ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края, № 29 (250), 16.06.2008.

²⁰ Устав Иркутской области от 17.04.2009 N 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 N 9/5-ЗС).

исконной среды обитания и традиционного образа жизни народов, традиционно проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований.

Конечно, данный институт (административно-территориальной единицы с особым статусом) ещё не развит в нашей стране, но вряд ли к нему можно будет применить даже термин «административной автономии», ведь реальных полномочий у данных территориальных единиц нет.

Зарубежный опыт

Понимание сути территориальной автономии невозможно без изучения опыта зарубежных стран. Особо активное развитие автономий началось с распадом Советского Союза на территориях его бывших частей.

К тому же история знает немало ситуаций, когда ущемление прав автономии, либо наоборот, отказ предоставить автономию или игнорирование данной проблемы приводило к конфликтам, в том числе с применением вооружённой силы, и последствиями данных конфликтов явилось возникновение фактически независимых непризнанных либо частично признанных государств.

Молдавия

В период распада СССР в Молдавии образовались два региона с компактным проживанием различных этнических групп. В Приднестровье в начале 90-х проживало 34% молдаван, 30% русских, 28% украинцев.²¹ В Гагаузии компактно проживало более 80% гагаузов.²²

В целях закрепления статуса автономии гагаузов был принят Закон Молдовы № 344-ХІІІ «Об особом правовом статусе Гагаузии»²³ от 23 декабря 1994 года (далее – «Закон от 23.12.1994»). Гагаузия является территориальным автономным образованием с особым статусом в составе Молдовы. Территорией автономии признаются населённые пункты, в которых гагаузы составляют более 50% населения, иные пункты могут быть включены в состав Гагаузии по итогам местного референдума. Однако населённые пункты, вошедшие в состав Гагаузии, могут выйти из неё также путём принятия решения на местном референдуме, проведённого по инициативе 1/3 избирателей, но не ранее одного года с момента вхождения населённого пункта в состав Молдавии.

Гагаузия в пределах своей компетенции самостоятельно решает вопросы политического и экономического развития. Гарантией автономии служит норма, в соответствии с которой в случае изменения статуса Республики Молдова как независимого государства народ Гагаузии имеет право на внешнее самоопределение.

Наличие самостоятельных органов власти является важной чертой автономии: представительным органом Гагаузии является Народное Собрание, высшим должностным лицом – Глава (Башкан) Гагаузии, постоянным исполнительным органом – Исполнительный комитет Гагаузии, формируемый Народным Собранием.

Народное Собрание Гагаузии может оспорить нормативный акт Республики Молдовы в случае нарушения им полномочий Гагаузии в Конституционном Суде Молдовы. В этом случае, до вынесения решения Конституционным Судом, действие данного акта приостанавливается на территории Гагаузии. В пункте 6 статьи 12 закрепляется, что «нормативные акты Гагаузии, противоречащие Конституции Республики Молдова и настоящему закону, признаются недействительными».

²¹ Итоги переписи населения Приднестровья (<http://www.languages-study.com/demography/pridnestrovie.html>).

²² Статистика Молдовы (<http://www.statistica.md/>).

²³ МониторулОфициалалР.Молдова N3-4 от 14.01.1995.

Помимо указанного Закона на территории Гагаузии действует Основной закон Гагаузии – Уложение Гагаузии²⁴, принятое 5 июня 1998 года. Во многом текст Уложения повторяет и более подробно регламентирует положения Закона от 23.12.1994 г. Ещё одной гарантией сохранения автономного статуса Гагаузии является норма, закреплённая в статье 7 Уложения, в соответствии с которой статус Гагаузии не может быть изменен без согласия ее народа.

Узбекистан

Кара-Калпакская автономная область была образована в 1924 году в составе Киргизской АССР, а в 1930 году была переподчинена РСФСР. Два года спустя Кара-Калпакская автономная область преобразуется в Кара-Калпакскую АССР, а в 1936 году входит в состав Узбекской ССР. В 1964 году Кара-Калпакская АССР переименовывается в Каракалпакскую АССР. С января 1992 года называется Республика Каракалпакстан.

В отличие от многих других примеров образования новых автономий на постсоветском пространстве образование автономии Каракалпакстана происходило мирным путём, без взаимных угроз и применения силы. В официальном названии республики отсутствует слово автономия, однако, в соответствии с действующим законодательством Каракалпакстан обладает существенным объёмом полномочий, нежели у других частей страны, что, даёт право рассмотреть его как автономию.

Республике Каракалпакстан посвящается 17 глава Конституции Узбекистана, в которой присутствует ряд особенностей. Во-первых, утверждается наличие у Республики Каракалпакстан суверенитета, который охраняется Республикой Узбекистан. Во-вторых, Каракалпакстан обладает правом выхода из состава Узбекистана на основании всеобщего референдума народа Республики Каракалпакстан. В-третьих, взаимные отношения Узбекистана и Каракалпакстана регулируются на основании договоров и соглашений, а все споры решаются путём согласительных процедур. Вместе с тем, закрепляется наличие у Каракалпакстана собственной Конституции, которая не может противоречить Конституции Узбекистана, а законы Республики Узбекистан обязательны на территории Республики Каракалпакстан.

Статья 83 Конституции Узбекистана закрепляет за Каракалпакстаном право законодательной инициативы. Также, одним из заместителей Председателя верхней палаты парламента Узбекистана является представитель автономии, в Кабинет Министров Узбекистана на правах члена входит глава Правительства автономии, в состав Конституционного Суда включается представитель от Республики Каракалпакстан. Интересен вопрос о гражданстве, в статье 21 Конституции Узбекистана устанавливается единое для всей территории республики гражданство, но вместе с тем, уточняется, что гражданин Республики Каракалпакстан является одновременно гражданином Республики Узбекистан. Для уточнения вопроса о наличии гражданства Каракалпакстана следует обратиться к Закону о гражданстве Республики Узбекистан от 28 июля 1992 года²⁵. В статье 19 Закона говорится, что прекращение гражданства Республики Узбекистан влечет за собой прекращение гражданства Республики Каракалпакстан. Тем самым, ещё одной отличительной особенностью автономии является наличие собственного гражданства.

Система государственной власти Каракалпакстана закрепляется в Конституции Каракалпакстана. Высшим представительным органом автономии является ЖокаргыКенес – однопалатный парламент. Высшим должностным лицом – председатель парламента. Исполнительно-распорядительным органом автономии является Совет Министров, который образуется парламентом Каракалпакстана.

²⁴Гагаузия. Официальный сайт. Правовые основы
(<http://www.gagauzia.md/pageview.php?l=ru&idc=389&id=240>).

²⁵Закон о гражданстве республики Узбекистан (<http://www.base.spinform.ru/show.fwx?Regnom=775>).

Верховный и Хозяйственный суды возглавляют судебную систему автономии, но при этом Верховный суд Республики Узбекистан обладает правом надзора за судебной деятельностью верховных судов Республики Каракалпакстан.

Одним из полномочий органа конституционного надзора Узбекистана – Конституционного Суда – является вынесение заключений о соответствии Конституции Республики Каракалпакстан Конституции Республики Узбекистан, законов Республики Каракалпакстан - законам Республики Узбекистан.

Органом конституционного надзора Каракалпакстана является Комитет конституционного надзора, избираемый парламентом автономии. Полномочия Комитета не выходят за рамки соответствия нормативно-правовых актов внутри Республики Каракалпакстан.

Украина

Автономная Крымская Советская Социалистическая Республика в составе РСФСР была образована 18 октября 1921 года. В 1945 году автономия была упразднена и на её месте была образована Крымская область, которая 19 февраля 1954 года была передана из состава РСФСР в состав УССР.²⁶

Следующее значимое событие происходит 20 января 1991 года: на территории всего Крыма проводится референдум. Вынесенный на него вопрос: «Вы за воссоздание Крымской АССР как субъекта Союза ССР и участника Союзного договора?». Итоги референдума: Число голосов, поданных «ЗА» - 93,26%, число голосов, поданных «ПРОТИВ» - 5,64%.²⁷ «Участие в голосовании приняли 81,37% избирателей,

Постановлением Верховного Совета СССР № 2013-1 «Об отмене законодательных актов в связи с Декларацией Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 года «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»»²⁸ от 7 марта 1991 г. отменяется Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30.06.1945 г. «О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР». Верховный Совет Украинской ССР 12 февраля 1991 года принимает Закон «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики»²⁹. С этого момента, считают украинские правоведы, автономия Крыма была восстановлена в границах Крымской области. В статье 1 указанного Закона особенно подчёркивается, что Крымская АССР восстановлена в составе Украинской ССР.

4 сентября 1991 года Верховный Совет Крымской АССР принял декларацию о государственном суверенитете Крымской АССР.³⁰ Под суверенитетом понималось верховенство, самостоятельность, единство и неделимость государственной власти республики на её территории. Особенно подчёркивалось, что суверенитет провозглашен в соответствии со стремлением создать правовое демократическое государство в составе Украины.

1 декабря 1991 года жители Крыма участвуют во всеукраинском референдуме. Вопрос референдума: «Подтверждаете ли Вы Акт провозглашения независимости Украины?», который был объявлен в августе 1991 года и утверждён 11 октября того же года постановлением Верховной Рады Украины. 54,2 % избирателей Крыма из 67,7%, принявших участие в голосовании, поддержали независимость Украины.³¹

²⁶ Закон СССР от 26.04.1954 «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» // СПС Консультант.

²⁷ Референдумы: в Крыму, на Украине и в СССР (<http://kro-krim.narod.ru/LITERAT/UKRAIN/referen.htm>).

²⁸ Ведомости СНД и ВС СССР, 1991, № 11, ст. 302

²⁹ Відомості Верховної Ради (ВВР) 1991, № 9, ст. 84.

³⁰ Декларация «О Государственном суверенитете Крыма» (<http://www.sevkrimrus.nm.ru/ZAKON/dekl.htm>).

³¹ Референдумы: в Крыму, на Украине и в СССР (<http://kro-krim.narod.ru/LITERAT/UKRAIN/referen.htm>).

26 февраля 1992 года Верховным Советом Крымской АССР принимается Закон «О Республике Крым как официальном названии демократического государства Крым».³²

Попытка урегулировать вопросы статуса Крыма находит себя в принятии Закона Украины от 29 апреля 1992 года № 2300-ХІІ «О статусе автономной Республики Крым»³³ (далее – «Закон от 29.04.1992»), который, несмотря на закрепление Крыма как автономной составляющей частью Украины, предоставлял ему широкие полномочия. Среди основных внутренних полномочий можно выделить:

- принятие, изменение, толкование Конституции Республики Крым и ее законов;
- решение вопросов территориального устройства Республики Крым;
- определение порядка организации и деятельности республиканских и местных органов власти;
- участие в формировании и осуществлении внутривластной и внешнеполитической деятельности Украины по вопросам, которые касаются интересов Республики Крым;
- осуществление неотъемлемого права использования земли, недр, растительного и животного мира, рекреационных, водных и других природных ресурсов, которые находятся на территории Республики Крым и близлежащей к ней части континентального шельфа Украины;
- осуществление законодательного регулирования отношений собственности в границах своих полномочий,

Стоит отметить, что в соответствии с Законом от 24.02.1992 Украина не могла разместить военные объекты, военные базы и воинские части на территории Крыма без согласования с Верховной Радой Республики Крым (законодательный орган Республики Крым – *прим. авт.*), а перед проведением на территории Крыма военных учений необходимо было уведомить о них органы власти Крыма.

За Верховной Радой Республики Крым закреплялось право законодательной инициативы в Верховной Раде Украины.

Безусловно, важным представляется, что Республика Крым в лице законодательного органа имела возможность остановить действие нормативных актов органов исполнительной власти Украины на территории Крыма в случае нарушения ими полномочий Республики Крым до принятия окончательного решения Конституционным Судом Украины по поводу этого нарушения.

Вместе с тем признавалось верховенство законов Украины на территории Крыма. Верховная Рада Украины имела полномочия остановить действие нормативных актов Верховной Рады Республики Крым в случае несоответствия их Конституции и законам Украины до принятия окончательного решения Конституционным Судом Украины. В случае невыполнения решений Конституционного Суда Украины Президент Украины имел право применить необходимые средства для обеспечения их выполнения.

5 мая 1992 года Верховным Советом Крыма принимается Акт о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым³⁴, который вполне мог стать очень важной вехой в истории Украины и Крыма. Республика Крым провозглашается «суверенным государством», однако «Акт вступает в силу только после утверждения его на общекрымском референдуме». Но уже на следующий день Верховным Советом Крыма принимается первая Конституция Республики Крым³⁵, которая закрепляет обратное положение вещей. Статья 9 Конституции гласит: «Республика Крым входит в государство

³² Про порядок введення в дію Закону РеспублікиКрим "Про РеспублікуКрим як офіційну назву демократичної державиКрим (<http://uazakon.com/document/tpart14/isx14569.htm>).

³³ Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, № 30, ст. 419.

³⁴ Про Акт про проголошення державної самостійності РеспублікиКрим (<http://uazakon.com/document/tpart13/isx13825.htm>).

³⁵ Конституция Республики Крым. Принята седьмой сессией Верховного Совета Крыма 6 мая 1992 года. (<http://www.sevkrimrus.nm.ru/ZAKON/1992konst.htm>)

Украина и определяет с ней свои отношения на основе Договора и соглашений». А уже 21 мая, после давления со стороны властей Украины Акт о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым Постановлением Верховного Совета Крыма отменяется.

Помимо вышеуказанной нормы о нахождении Крыма в составе Украины есть и особенности, в частности, в статье 10 устанавливается, что Республика Крым самостоятельно вступает в отношения с другими государствами и организациями. Статья 17 предусматривала наличие гражданства Республики Крым, уточнений и комментариев по вопросу соотношения гражданства Республики Крым и гражданства Украины не содержалось, за исключением нормы, закрепляющей возможность получения двойного гражданства.

Верховная Рада Украины принимает Закон от 17 марта 1993 года № 93/95-ВР «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым»³⁶, в числе которых оказался и Закон «О Президенте Республики Крым»³⁷ от 14 октября 1993 года. Основанием для такого вмешательства явилась статья действовавшей на тот момент Конституции Украины, позволяющей отменять акты автономии, руководствуясь целью обеспечения верховенства Конституции и законов Украины на всей её территории и для защиты государственного суверенитета Украины.

17 марта 1995 года принимается новый Закон Украины № 96/95-ВР «Об Автономной Республике Крым»³⁸, который заменяет собой Закон от 29.04.1992 г.

В соответствии с новым законом, Крым терял некоторые полномочия, а многие были существенно урезаны. Отныне Конституция Крыма, а также изменения и дополнения к ней вступают в силу лишь после утверждения Верховной Радой Украины. Были исключены положения, касающиеся участия Крыма во внутренней и внешнеполитической деятельности Украины, осуществления права использования природных ресурсов на территории Крыма и прилегающего к нему шельфа, а также всё, касающееся размещения военных объектов и проведения военных учений.

Помимо этого, Верховная Рада Крыма более не имеет права приостанавливать действие на территории Крыма противоречащих актов органов исполнительной власти Украины, а имеет права лишь обращаться в Конституционный Суд Украины и только после положительного решения Конституционного Суда данные акты утрачивают силу.

Окончательным закреплением позиций центра стала норма устанавливающая, что Верховная Рада Украины может досрочно прекратить полномочия законодательного органа Крыма, в случаях, если Верховная Рада Крыма:

- нарушила Конституцию Украины и законы Украины и не приводит свои решения в соответствие с ними;
- приняла решение, направленное на нарушение территориальной целостности Украины, самочинное изменение ее государственно-территориального устройства;
- не может на протяжении двух месяцев со дня избрания не менее чем двух третей депутатов от количественного состава Верховной Рады Автономной Республики Крым (далее – «АР Крым»), определенного избирательным законодательством, сформировать Правительство АР Крым.

В 1996 году у Крыма появляется новая Конституция³⁹, которая, однако, утверждается Верховной Радой с большим количеством правок, что, фактически, не дало ей вступить в полную силу.

И, наконец, ныне действующая Конституция Крыма была принята на второй сессии Верховной Рады АР Крым⁴⁰ 21 октября 1998 года и утверждена 23 декабря 1998 года

³⁶ Відомості Верховної Ради (ВВР), 1995, № 11, ст. 68.

³⁷ Закон о президенте Республики Крым (<http://www.sevkrimrus.nm.ru/ZAKON/preziden.htm>)

³⁸ Відомості Верховної Ради (ВВР), 1995, № 11, ст. 70.

³⁹ Газета Коммерсантъ № 47(1005), 22.03.1996.

⁴⁰ Конституция Автономной Республики Крым. Принята на второй сессии Верховной Рады

принятием Закона Украины № 350-XIV «Об утверждении Автономной Республики Крым».⁴¹

В нынешнее время правовой статус крымской автономии определяется на основании, прежде всего трёх документов: Конституции Украины⁴², Конституции АР Крым и Законе Украины «Об Автономной Республике Крым» от 17 марта 1995 года действует в части, не противоречащей Конституции АР Крым.

Конституция Украины определяет Крым неотъемлемой и составной частью Украины. Нормативно-правовые акты Верховной Рады АР Крым и решения Совета министров (правительства) АР Крым не должны противоречить Конституции и законам Украины. Вместе с тем, следует заметить, что приниматься акты и решения органов власти АР Крым должны в соответствии не только с Конституцией и законами Украины, но и актами Президента Украины и Кабинета Министров Украины и во их исполнение. Помимо этого, Верховная Рада Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины о нарушении Верховной Радой АР Крым Конституции или законов Украины досрочно прекращает её полномочия и назначает внеочередные выборы. Президент обладает полномочием отменять акты Совета министров АР Крым. В то же время в Конституции Украины закрепляется, что Президент Украины по мотивам несоответствия нормативно-правовых актов Верховной Рады АР Крым Конституции Украины и законам Украины может приостановить действие этих нормативно-правовых актов Верховной Рады АР Крым с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины относительно их конституционности. Остаётся загадкой, как данная норма соотносится с закреплённым в статье 6 Конституции Украины принципом разделения властей. Кроме того, это прямой путь к злоупотреблению властью, т.к. мотивы у Президента могут быть самыми разными, начиная от действительного противоречия актов АР Крым законам Украины и заканчивая неудовлетворительной политикой, проводимой представительным органом Крыма, который избирается непосредственно населением (!). И даже, в случае, если Конституционный Суд признает акт непротиворечащим, какое-то время по прихоти главы государства он не будет действовать, что может привести к негативным последствиям.

Как уже было неоднократно сказано, у АР Крым существует собственная Конституция, что отличает автономию от других регионов страны. Однако её окончательное утверждение остаётся не за властью автономии. После её принятия Верховной Радой АР Крым она должна быть утверждена не менее чем половиной голосов от конституционного состава Верховной Рады Украины, что прямо закрепляется в статье 85 Конституции Украины. В части 2 статьи 48 Конституции АР Крым говорится, что основным закон автономии может быть изменён исключительно Верховной Радой АР Крым. Безусловно, главная идея данной нормы заключается в защите Конституции Крыма от прямого вмешательства со стороны центральной власти, т.е. изменения норм Конституции без ведома парламента автономии, но вместе с тем, юридически грамотной её назвать сложно, т.к. даже, несмотря на решение крымского парламента об изменении Конституции, оно может быть заблокировано парламентом Украины.

Среди оставшихся за автономией полномочий, закреплённых в Конституции Украины и Конституции Крыма преобладают вопросы местного характера: сельское хозяйство, мелиорация, туризм, градостроительство, охота, рыболовство, проведения местных референдумов и выборов, управление имуществом АР Крым и другое.

Заслуживает внимания закреплённое статьёй 150 Конституции Украины и статьёй 19 Конституции Крыма право на обращение Верховной Рады АР Крым в Конституционный Суд Украины по вопросу соответствия нормативно-правовых актов Конституции Украины. По данным на 2001 год, население Крыма составляет чуть более 2 миллионов

Автономной Республики Крым 21 октября 1998 года (<http://www.rada.crimea.ua/>).

⁴¹Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, № 5-6, ст.43.

⁴²Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

человек, из которых 58,3 % русских, 24,3 % украинцев, 12,1 % крымских татар⁴³, в связи с этим пункт 17 статьи 18 Конституции Крыма в качестве особого полномочия указывает утверждение и реализацию программ и решение вопросов обеспечения функционирования и развития украинского как государственного, русского, крымскотатарского и других национальных языков.

Стоит также отметить, что в рамках общегосударственной внешней и внутренней политики Украины АР Крым в пределах своих полномочий имеет право вступать в отношения с другими регионами Украины, а также с органами власти, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями граждан других государств и их регионов, с международными организациями, но только в области экономики, науки, образования, охраны окружающей природной среды и природопользования и в социально-культурной сфере.

Абхазия и Южная Осетия

История Абхазии в составе России началась с 17 (29) февраля 1810 года, когда вышел Манифест Александра I о присоединении Абхазского княжества к Российской империи.

С 1810 по 1864 гг. Абхазское княжество имело автономное управление в составе России. В 1864 году институт владетельных князей в Абхазии был упразднен. С 1864 по 1917 гг. Абхазия была подчинена царской администрации на Кавказе. В 1917 году в Абхазии у власти оказались меньшевики. Советская власть была провозглашена в Абхазии 8 апреля 1918 года, однако спустя 39 дней была свергнута и восстановлена только 4 марта 1921 года. 16 декабря 1921 года Абхазия вошла в состав Грузинской ССР в качестве «договорной республики», а через год, 13 декабря 1922, вместе со всей Грузией стала частью ЗСФСР (и 30 декабря того же года вместе со всей ЗСФСР вошла в СССР). В 1931 году Абхазия становится автономией в составе Грузии. В это же время появляется так называемый национальный вопрос. С территории Грузии в Абхазию переселяется большое количество грузин, что уменьшает (в процентном соотношении) представительство абхазов. Коренное население Абхазии выступает против таких перемен, появляются недовольные, и, в 1957, 1964, 1967, 1978, 1989 годах в Абхазии происходят массовые митинги и демонстрации с требованием выхода Абхазии из состава Грузии.

Верховный Совет Абхазской АССР 25 августа 1990 года принял Декларацию о государственном суверенитете Абхазии. Грузия, желая подчинить себе Абхазию – 14 августа 1992 года вторглась на её территорию. В результате 13-месячных боёв территория Абхазии была освобождена от грузинской армии. Независимость республики Абхазия провозглашена Верховным советом в новой конституции от 26 ноября 1994 года. В 1995 году парламент Абхазии обратился с предложением о вхождении республики в состав Российской Федерации. После образования в 1997 году Союза России и Белоруссии руководство Абхазии объявило о желании войти в его состав. 3 октября 1999 года в Абхазии состоялся всенародный референдум, на котором из 192 тыс. 175 принявших участие граждан (в списки для голосования было включено 219 тыс. 534 человека) за независимость Абхазии проголосовало 187 тыс. 856 человек или 97,7%. Спустя 9 дней - 12 октября 1999 года президент Республики Абхазия Владислав Ардзинба, спикер парламента Сократ Джинджолия, депутаты Народного Собрания подписали Акт о государственной независимости Республики Абхазия. «Народ Абхазии подтвердил свою решимость продолжить строительство суверенного, демократического, правового

⁴³Водарский Я.Е., Елисеева О.И., Кабузан В.М. «Население Крыма в конце XVIII — конце XX веков (Численность, размещение, этнический состав)» Москва, 2003.

государства - субъекта международного права и добиваться его признания международным сообществом»⁴⁴.

В 1774 году Осетия, не разделенная на Северную и Южную, вошла в состав Российской Империи. Но до 1830 года горная (Южная) Осетия оставалась вне сферы контроля царской администрации, хотя номинально считалась владением России. Фактическое присоединение Южной Осетии произошло в 1830 г. после военной экспедиции русских войск. После распада Российской империи в 1917 году, вышедшая из состава России Грузия предприняла попытку аннексировать территорию Южной Осетии против воли ее народа, что повлекло за собой волну выступлений протеста осетинского народа.

Провозглашение пришедшими к власти в результате Великой Октябрьской Социалистической Революции большевиками права наций на самоопределение легло в основу процесса объединения российских губерний грузинскими меньшевиками, вывода их из состава России, и объявления в 1918 году о создании Грузинской демократической республики. Южная Осетия отказалась выходить из состава России и не приняла участия в выборах в Грузинский парламент, требуя в свою очередь признания права на свободный выбор. «28 мая 1920 года делегаты и ответственные руководители 17 комитетов Южной Осетии в "Меморандуме трудовой Южной Осетии ЦК РКП(б), Всероссийскому ЦИКу рабочих и крестьянских депутатов..." подтвердили "неуклонную волю трудовой Южной Осетии":

1. Южная Осетия - неотъемлемая часть Советской России;
2. Южная Осетия входит в состав Советской России на общем основании НЕПОСРЕДСТВЕННО (выделено в оригинале);
3. Посредственного вхождения в Советскую Россию через грузинскую или иную республику, хотя бы и советскую, мы ни под каким видом не допускаем. В ответ с 20 июня 1920 года Южная Осетия подверглась вооруженной агрессии со стороны меньшевистского руководства Грузии, и в результате была аннексирована».⁴⁵

После установления в Грузии советской власти Южная Осетия была волевым путем передана в состав Грузии, а затем, 20 апреля 1922 года Декретом ВЦИК и Совета Народных Комиссаров Грузинской ССР была создана Юго-Осетинская автономная область.

10 ноября 1989 года, в целях защиты прав Южной Осетии и создания конституционных гарантий автономии, XII сессия двадцатого созыва Совета народных депутатов Юго-Осетинской автономной области приняла решение о повышении статуса автономной области до автономной республики в составе Грузинской ССР.

В ночь с 5 на 6 января 1991 года в столицу Южной Осетии Цхинвал введены грузинские войска, это положило начало военному конфликту, продлившемуся до 14 июля 1992 года, и прекратившемуся только благодаря введению на территорию Южной Осетии миротворческих сил.

В Южной Осетии было проведено 2 референдума о независимости.

Первый - 19 января 1992 года. Свыше 98% принявших участие в голосовании высказались за независимость Южной Осетии.

Второй – 12 ноября 2006 года. Явка избирателей превысила 94 %, на избирательные участки пришло 52030 человек.⁴⁶ За независимость высказались 99% из принявших участие в голосовании. Несмотря на то, что за ходом голосования следили наблюдатели из

⁴⁴ См.: Студеникин А.В. Внешняя политика республики Абхазия в период построения независимого государства (1990-2000 гг.): Дис. ...канд. истор. наук. Сухум, 2002.

⁴⁵ Газета «Южная Осетия», №86, 3 октября 1992 г.

⁴⁶ Росбалт: «В выборах и референдуме участвовали 94,6% избирателей Южной Осетии» (<http://www.rosbalt.ru/2006/11/13/274600.html>)

11 стран, и серьёзных нарушений отмечено не было, результаты референдума признаны мировым сообществом не были.

В статье 1 действующей Конституции Грузии от 24 августа 1995 года, Грузия признаётся единым и неделимым государством, что «подтверждается референдумом, проведенным 31 марта 1991 года на всей территории страны (по утверждению представителей Южной Осетии и Абхазии на территории этих республик референдум не проводился⁴⁷ – прим. авт.), включая Абхазскую АССР и бывшую Юго-Осетинскую автономную область, и Актом о восстановлении государственной независимости Грузии от 9 апреля 1991 года»⁴⁸.

В процессе попыток найти решение конфликтам грузинским руководством делались заявления о готовности предоставить Абхазии⁴⁹ и Южной Осетии⁵⁰ широкие автономии, но они были отвергнуты.^{51,52}

В начале августа 2008 года Южная Осетия подверглась вооруженной агрессии Грузии, сопровождавшейся этническими чистками и нападением на места базирования российских миротворцев. В результате последовавшими за этим обращением парламента Абхазии (20 августа 2008 года)⁵³, народного схода Абхазии (21 августа 2008 года)⁵⁴, народного схода Южной Осетии (21 августа 2008 года)⁵⁵ и парламента Южной Осетии (22 августа 2008 года)⁵⁶ к России с просьбой признать независимость республики, а также обращений обеих палат парламента России к президенту России Д.А. Медведеву о признании независимости Южной Осетии и Абхазии – 26 августа 2008 года президент подписал Указы № 1260 и 1261, в которых Абхазия и Южная Осетия были признаны в качестве независимых и суверенных государств. Помимо России независимость Абхазии и Южной Осетии признала Никарагуа⁵⁷ и Венесуэла.⁵⁸

Приднестровье

Ещё в середине X века Приднестровье вошло в состав Киевской Руси. Однако в последующие века с изменением политической ситуации территория Приднестровья переходит под управление разных государств. В 1793 году в результате второго раздела Польши территория Приднестровья отходит к России. С 1924 по 1940 гг. Приднестровье получает государственность в качестве Молдавской АССР в составе Украинской ССР. В 1940 году в результате присоединения Бессарабии к СССР образуется Молдавская ССР и

⁴⁷Ни Южная Осетия, ни Абхазия не участвовали в референдуме по выходу Грузии из СССР: интервью Юрия Дзицойты (<http://www.regnum.ru/news/753513.html>)

⁴⁸ Конституция Грузии (<http://www.vescc.com/constitution/georgian-constitution-rus.html>)

⁴⁹ Саакашвили предлагает Абхазии неограниченную автономию

(<http://www.rian.ru/politics/20080328/102477012.html>)

⁵⁰ Саакашвили предложил России стать гарантом южноосетинской автономии

(<http://www.rosbalt.ru/2008/08/07/511349.html>)

⁵¹ Абхазы отказались от "неограниченной автономии" (<http://www.izvestia.ru/world/article3114610/>)

⁵² Южная Осетия отказывается от статуса широкой автономии в составе Грузии

(http://iratta.com/2007/03/19/juzhnaja_osecija_otkazyvaetsja_ot_statusa_shirokojj_avtonomii_v_sostave_gruzii.html)

⁵³ Абхазский парламент попросил у России признания независимости

(http://www.lenta.ru/news/2008/08/20/call/_Printed.htm)

⁵⁴ Народный сход в Абхазии проголосовал за независимость от Грузии

(http://www.lenta.ru/news/2008/08/21/voice/_Printed.htm)

⁵⁵ Народный сход Южной Осетии просит РФ признать независимость республики

(<http://www.lenta.ru/news/2008/08/21/indep/>)

⁵⁶ Парламент Южной Осетии попросил Россию о признании

(http://www.lenta.ru/news/2008/08/22/parliament/_Printed.htm)

⁵⁷ Никарагуа первой признала независимость Абхазии и Южной Осетии

(<http://www.rosbalt.ru/2008/09/04/520265.html>)

⁵⁸ Венесуэла признала независимость Южной Осетии и Абхазии

(<http://www.vesti.ru/doc.html?id=314511>)

Приднестровье включается в её состав. В результате «парада суверенитетов» 23 июня 1990 года Верховный Совет ССР Молдова принимает Декларацию о суверенитете Советской Социалистической Республики Молдова. 2 сентября 1990 года II Чрезвычайный съезд депутатов Приднестровья всех уровней в Тирасполе провозглашает Приднестровскую Молдавскую Советскую Социалистическую Республику (далее - ПМССР). 5 ноября — Временный Верховный Совет ПМССР переименовывает самопровозглашённое государство в Приднестровскую Молдавскую Республику (далее - ПМР), а уже 8 декабря 1990 года — Верховный Совет ПМР принимает Декларацию о суверенитете ПМР.

Причины конфликта лежат на поверхности. К власти в Молдавии пришли реакционные националисты, провозгласившие курс на объединение с Румынией, проводя при этом антирусскую политику. В Приднестровье, большинство населения которого составляют русские и украинцы, воспротивилось этому. Не желая прилагать особых политических усилий для решения проблемы Приднестровья, власти Молдовы развязали войну. В результате полученного сопротивления и вмешательства России войну удалось остановить, но Приднестровье не подчинилось Молдавии, проводит независимую политику, фактически является независимым государством (хоть и непризнанным), стремится к сближению с Россией.

Основания для признания Приднестровья независимым государством есть. Были проведены несколько референдумов по данному вопросу.

С декабря 1989 года по ноябрь 1990 года в городах и районах Приднестровья прошёл референдум по вопросу образования Приднестровской Молдавской Советской Социалистической Республики. Из 471 907 внесённых в списки избирателей проголосовали 370 101 или 79 %. Из них «за» образование Приднестровской Молдавской Советской Социалистической Республики 95,8 % голосовавших. Против проголосовали только 1,9 %.^{59,60}

1 декабря состоялся первый референдум о независимости ПМР. В голосовании приняло участие 78 % избирателей, «за» проголосовали 97,7 % участников референдума.⁶¹

17 сентября 2006 года прошёл второй референдум о независимости ПМР. На нём жителям ПМР предстояло ответить на два вопроса:

1. Поддерживаете ли Вы курс на независимость Приднестровской Молдавской Республики и последующее свободное присоединение Приднестровья к Российской Федерации? (97,1 % — «за»).

2. Считаете ли Вы возможным отказ от независимости Приднестровской Молдавской Республики с последующим вхождением в состав Республики Молдова? (94,6 % — «против»)⁶².

Однако результаты референдумов не признавались мировым сообществом. В частности результаты последнего (17 сентября 2006 года) не были признаны США, странами Евросоюза и организацией ОБСЕ. Россия же отмолчалась, ничего не сказав о признании результатов референдума.

Помимо прочего, статус Приднестровья как независимого государства закреплён в Конституции Приднестровья⁶³, принятой на референдуме 24 декабря 1995 года при поддержке 82% из числа принявших участие в голосовании. В статье 1 Конституции закрепляется, что Приднестровская Молдавская Республика – суверенное, независимое, демократическое, правовое государство.

⁵⁹ Референдумы в Приднестровье – справка. //Ольвия-пресс. <http://olvia.idknet.com/ol63-09-06.htm>

⁶⁰ Приднестровье // Молдавия. *Современные тенденции развития*. — С. 376.

⁶¹ Референдумы в Приднестровье – справка. //Ольвия-пресс. <http://olvia.idknet.com/ol63-09-06.htm>

⁶² Подборка статей о референдуме на Regnum.Ru (<http://www.regnum.ru/dossier/891.html?page1>)

⁶³ Конституция Приднестровской Молдавской республики (<http://www.olvia.idknet.com/constit.htm>)

В тоже время периодически при посредничестве России и других стран происходят встречи и консультации руководства Молдовы и Приднестровье по урегулированию проблемы.

В 2003 году проблема была как никогда близка к решению. При участии специального представителя президента России Дмитрия Козака был подготовлен Меморандум об основных принципах государственного устройства объединенного государства, который предусматривал создание федеративного государства.⁶⁴ Субъектами федерации становились: Приднестровская Молдавская Республика – государственное образование в составе Федерации, которое формирует собственные государственные органы законодательной (Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики), исполнительной (Президент Приднестровской Молдавской Республики и Правительство Приднестровской Молдавской Республики) и судебной власти, имеет собственные Конституцию и законодательство, государственную собственность, самостоятельный бюджет и налоговую систему, а также собственную государственную символику и иные атрибуты своего государственного статуса, а также Автономно-территориальное образование Гагаузия – которое формирует собственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, имеет собственные Основной закон и законодательство, государственную собственность, самостоятельный бюджет и налоговую систему, а также собственную символику и иные атрибуты своего автономного статуса.

На иной территории Молдовы все полномочия законодательной, исполнительной и судебной власти по предметам ведения Субъектов Федерации осуществляются соответственно федеральным Президентом, федеральным Парламентом, федеральным Правительством и федеральными судами непосредственно, а в случаях, установленных законами - органами местного самоуправления.

Федерация становится полноценным субъектом международного права; международные договоры, касающиеся совместных предметов ведения, заключаются с учётом мнения субъектов и осуществлением участия в переговорах представителей их уполномоченных органов. Субъекты Федерации могут заключать международные договоры по предметам ведения Субъектов Федерации и учреждать представительства в других государствах, не обладающие статусом дипломатических представительств и консульских учреждений.

Субъекты Федерации обладают правом на выход из состава Федерации на основании решения, принятого на всенародном референдуме Субъекта Федерации большинством голосов от зарегистрированных на территории Субъекта Федерации избирателей только в случаях принятия решения о присоединении Федерации к другому государству и (или) в связи с полной утратой Федерацией своего суверенитета.

В меморандуме закрепляется перечень предметов ведения Федерации, предметов совместного ведения и предметов ведения Субъектов федерации, при условии, что все вопросы, не отнесенные к предметам ведения Федерации и предметам совместного ведения являются предметами ведения Субъектов Федерации.

Определяется система органов власти. Федеральным законодательным органом является федеральный Парламент, состоящий из двух палат: Сената и Палаты Представителей. Сенат состоит из 26 сенаторов, избираемых на 5 лет, из которых 4 – избираются Народным Собранием Автономно- территориального образования Гагаузия, 9 – Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики, 13 – Палатой Представителей федерального Парламента. Палата Представителей состоит из 71 депутата, избираемого на 4 года на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании по единому избирательному округу в соответствии с пропорциональной избирательной системой.

⁶⁴ "Меморандум Козака": Российский план объединения Молдовы и Приднестровья (<http://www.regnum.ru/news/458547.html>)

Выделяется три вида федеральных законов:

- федеральные органические законы;
- федеральные ординарные законы;
- федеральными конституционными законами, которыми принимаются изменения в Конституции.

Главой государства является федеральный Президент, который избирается на 5 лет в соответствии.

Для осуществления в Федерации образуются федеральный Верховный Суд, апелляционные суды и суды первой инстанции.

Для осуществления конституционного правосудия образуется федеральный Конституционный Суд. Федеральный Конституционный Суд состоит из 11 судей, 6 из которых назначаются Палатой Представителей, 1 – Народным Собранием Автономно-территориального образования Гагаузия, 4 – Верховным Советом Приднестровской Молдавской Республики. Состав федерального Конституционного Суда утверждается Сенатом.

Меморандум был готов к подписанию и вступление в действие, но в последний момент молдавская сторона пошла на попятную, испугавшись давления ряда европейских стран и ОБСЕ.⁶⁵

В 2005 году руководством Молдовы было сделано предложение предоставить Приднестровью широкую автономию,⁶⁶ что было отвергнуто в Тирасполе.⁶⁷ А 22 июля 2005 года был принят Закон Республики Молдова «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра».⁶⁸ Сам Закон имеет малопонятный смысл, расплывчатость формулировок и представляет собой основу для будущей разработки и принятия Закона Республики Молдова «Об особом правовом статусе Приднестровья».

В соответствии со статьёй 3 в составе Республики Молдова учреждается автономно-территориальное образование с особым правовым статусом – Приднестровье, которое является составной частью Республики Молдова и в пределах полномочий, определенных Конституцией и другими законами Республики Молдова, решает вопросы, отнесенные к его ведению. В состав Приднестровья могут войти или выйти из его состава населенные пункты левобережья Днестра по результатам местных референдумов, проведенных в соответствии с законодательством Республики Молдова.

Представительным органом Приднестровья является Верховный Совет, который является высшим органом законодательной власти Приднестровья, обладающим правом принятия законов местного уровня и иных нормативных актов в пределах своей компетенции. Верховный Совет избирается на основе свободных, прозрачных и демократических выборов. Подготовка и проведение выборов в Верховный Совет Приднестровья первого созыва осуществляются с согласия ОБСЕ Международной избирательной комиссией под мандатом ОБСЕ, мониторингом Совета Европы и в соответствии с законодательством Республики Молдова.

Верховный Совет Приднестровья принимает Основной закон Приднестровья. Основной закон Приднестровья и внесенные в него изменения и дополнения не могут противоречить Конституции Республики Молдова.

⁶⁵ Козак: президент Воронин называл себя обманщиком России (<http://www.polit.ru/news/2005/11/25/liar.html>)

⁶⁶ Молдавия согласна на автономию Приднестровья (<http://www.lenta.ru/news/2005/07/13/pridnestr/>)

⁶⁷ Автономия Приднестровья в составе Молдавии неприемлема: Приднестровье за неделю (<http://www.regnum.ru/news/1103916.html>)

⁶⁸ Закон об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (<http://www.moldembassy.ru/law-1-ru/>)

Приднестровье имеет свою символику, которая применяется наряду с символикой Республики Молдова. Официальными языками Приднестровья являются молдавский язык на основе латинской графики, украинский и русский языки.

Приднестровье в интересах всего населения самостоятельно решает вопросы правового, экономического и социального развития, отнесенные к его ведению Конституцией и другими законами Республики Молдова и законодательством Приднестровья.

Приднестровье имеет право устанавливать и поддерживать внешние контакты в экономической, научно-технической, гуманитарной областях в порядке, предусмотренном законодательством Республики Молдова.

Не до конца понятен смысл принятия такого закона, который заведомо не будет принят и исполняться Приднестровьем.

Приднестровье является одним из примеров, когда ситуация зашла слишком далеко и простым предоставлением автономии, как это стало в отношении Гагаузии дело уже ограничиться не может, поскольку Приднестровье существует де-факто как независимое государство уже почти 20 лет. И для существования объединённого государства необходимо значительная уступка, как со стороны Молдовы, так и со стороны Приднестровья, путём построения отношений на основе равного партнёрства.

Выводы

С момента образования современной России федерализм вступил в новую фазу своего развития. Становление отношений между субъектами и центром происходило очень тяжело, а в случае с одним из субъектов, к несчастью, привело к кровопролитию. В составе России находились и находятся субъекты, в наименовании которых употребляется термин автономия: автономные края и автономная область. Однако статус их практически ничем не отличается от статуса других субъектов Российской Федерации. Это и неудивительно, поскольку территориальная автономия наиболее востребована в странах с унитарной формой государственного устройства.

В современном мире территориальную автономию можно рассматривать как своеобразную уступку сепаратистским тенденциям в отдельных регионах страны в целях удержания самой страны от распада, или в качестве улучшения управления отдельными регионами, так и в качестве переходной формы унитарного государства к федерации.

Остро стоит проблема де-факто независимых, но непризнанных или частично признанных государств. Возможно, что предоставление им автономии в ранней период возникновения конфликта привело бы в итоге к мирному сосуществованию автономии и другой части страны в пределах одного государства.

В любом случае, можно смело утверждать, что перспективы развития территориальной автономии далеко не исчерпаны, что позволит развиваться данному конституционно-правовому институту и впредь.

Использованные нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации принята на референдуме 12 декабря 1993 года.
2. Конституция РСФСР, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР 12 апреля 1978 года // СПС Консультант.
3. Закон РСФСР от 15.12.1990 N 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1990, N 29, ст. 395.
4. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и

органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 года // СПС Консультант.

5. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 года // СПС Консультант.

6. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации от 31 марта 1992 года // СПС Консультант.

7. Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республики Татарстан от 15 февраля 1994 года // «Российские вести», № 35, 22.02.1996.

8. Федеральный Конституционный Закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г., в ред. от 31 октября 2005 г. // СЗ РФ. 2001. №52 (ч.1). Ст. 4916; 2005. №45. Ст. 4581.

9. Федеральный Конституционный Закон «об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» от 25 марта 2004 года. // СЗ РФ. 2004. №13. Ст. 1110.

10. Федеральный Конституционный Закон «об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» от 14 октября 2005 года. // СЗ РФ. 2005. №42. Ст. 4212.

11. Федеральный Конституционный Закон «об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» от 12 июля 2006 года. // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

12. Федеральный Конституционный Закон «об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» от 30 декабря 2006 года. // Российская газета. №2. 11.01.2007.

13. Федеральный конституционный закон «Об образовании нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // «Российская газета», № 162, 27.07.2007.

14. Закон СССР от 26 апреля 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» // СПС Консультант.

15. Закон РФ от 17 июня 1992 года № 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // СПС Консультант.

16. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30.06.1945 г. «О преобразовании Крымской АССР в Крымскую область в составе РСФСР» // СПС Консультант.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 года № 12-П «по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» «Собрание законодательства РФ», 21.07.1997, № 29, ст. 3581.

18. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 года № 32-ПК // Собрание законодательства Пермского края, № 5, I часть, 10.05.2007.
19. Устав Красноярского края от 5 июня 2008 года № 5-1777 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края, № 29 (250), 16.06.2008.
20. Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 года № 141 // Официальные Ведомости, № 199 - 200, 11.12.2008.
21. Устав Забайкальского края от 17 февраля 2009 года № 125-ззк // Забайкальский рабочий, № 30, 18.02.2009.
22. Устав Иркутской области от 17.04.2009 N 1 (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 15.04.2009 N 9/5-ЗС) // СПС Консультант.

Нормативно-правовые акты Республики Молдова и Гагаузии:

1. Конституция Республики Молдова принята Парламентом Республики Молдова 29 июля 1994 года // Сайт СПС Гарант, посвященный Конституциям (<http://constitution.garant.ru/>).
2. Закон Республики Молдова от 23 декабря 1994 года № 344-XIII «Об особом правовом статусе Гагаузии» // МониторулОфициал ал Р.Молдова N3-4 от 14.01.1995.
3. Закон Республики Молдова от 22 июля 2005 года № 173-XVI «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра» // Официальный сайт посольства Республики Молдова в Российской Федерации (<http://www.moldembassy.ru/>).
4. Уложение Гагаузии, принятое 5 июня 1998 года // Официальный сайт Гагаузии (<http://www.gagauzia.md/>).

Нормативно-правовые акты Узбекистана и республики Каракалпакстан:

1. Конституция Республики Узбекистан принята Верховным Советом Республики Узбекистан 8 декабря 1992 года // Официальный сайт пресс-службы Президента Узбекистана (<http://www.press-service.uz/>)
2. Закон о гражданстве республики Узбекистан от 2 июля 1992 года // Сайт законодательства стран СНГ – Союзправоинформ (<http://www.base.spinform.ru/>).
3. Конституция Республики Каракалпакстан принята 9 апреля 1993 года Верховным Советом Республики Каракалпакстан // Правовой портал Республики Узбекистан (<http://www.kodeks.uz/konstkar>)

Нормативно-правовые акты Украины и Автономной Республики Крым:

1. Конституции Украины принята Верховной Радой Украины 28 июня 1996 года // ВідомостіВерховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Закон Украинской ССР от 12 февраля 1991 года «О восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики» // ВідомостіВерховної Ради (ВВР) 1991, № 9, ст. 84.
3. Закон Украины от 29 апреля 1992 года № 2300-XII «О статусе автономной Республики Крым» // ВідомостіВерховної Ради (ВВР), 1992, № 30, ст. 419.
4. Закон Украины от 17 марта 1993 года № 93/95-ВР «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым» // ВідомостіВерховної Ради (ВВР), 1995, № 11, ст. 68.
5. Закон Украины от 17 марта 1995 года № 96/95-ВР «об Автономной Республики Крым» // ВідомостіВерховної Ради (ВВР), 1995, № 11, ст. 70.

6. Закон Украины от 23 декабря 1998 года № 350-XIV «Об утверждении Автономной Республики Крым» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, № 5-6, ст.43.
7. Конституция Автономной Республики Крым принята на второй сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым 21 октября 1998 года // Официальный сайт Верховной Рады Автономной Республики Крым (<http://www.rada.crimea.ua>).
8. Конституция Республики Крым принята седьмой сессией Верховного Совета Крыма 6 мая 1992 года. // Сайт Народного Фронта «СЕВАСТОПОЛЬ-КРЫМ-РОССИЯ» (<http://www.sevkrimrus.nm.ru/>).
9. Декларация «О Государственном суверенитете Крыма» от 4 сентября 1991 года // Сайт Народного Фронта «СЕВАСТОПОЛЬ-КРЫМ-РОССИЯ» (<http://www.sevkrimrus.nm.ru/>).
10. Акт о провозглашении государственной самостоятельности Республики Крым от 5 мая 1992 года // Сайт «Законы Украины» (<http://uazakon.com/>).
11. Закон Крымской АССР от 26 февраля 1992 года «О Республике Крым как официальном названии демократического государства Крым» // Сайт «Законы Украины» (<http://uazakon.com/>).

Конституции иных государств:

1. Конституция Республики Абхазия принята Верховным Советом Республики Абхазия 26 ноября 1994 года и одобрена всенародным голосованием 3 октября 1999 года // Официальный сайт Президента Республики Абхазия (<http://www.abkhazigov.org/>).
2. Конституция Грузии принята Парламентом Грузии 24 августа 1995 года // Сайт СПС Гарант, посвященный Конституциям (<http://constitution.garant.ru/>).
3. Конституция Приднестровской Молдавской Республики принята на референдуме 24 декабря 1995 года // Сайт информационного агентства Приднестровской Молдавской Республики «Ольвия-пресс» (<http://www.olvia.idknet.com/>).
4. Конституция Республики Южная Осетия принята на референдуме Республики Южная Осетия 8 апреля 2001 года // Официальный сайт Государственного комитета по информации и печати Республики Южная Осетия (<http://cominf.org/>).

Иные источники:

1. Официальный сайт Гагаузии <http://www.gagauzia.md/>
2. Официальный сайт Верховной Рады Украины: <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Официальный сайт Верховной Рады Крыма: <http://www.rada.crimea.ua/>
4. Сайт СПС Консультант: <http://www.consultant.ru/>
5. Сайт СПС Гарант: <http://www.garant.ru/>
6. Официальный сайт посольства Республики Молдовы в РФ: <http://www.moldembassy.ru/>
7. Официальный сайт статистика Республики Молдова: <http://www.statistica.md/>
8. Газета «Южная Осетия»: <http://ugo-osetia.ru/>
9. Сайт Народного Фронта «СЕВАСТОПОЛЬ-КРЫМ-РОССИЯ»: <http://www.sevkrimrus.nm.ru/>
10. Крымская республиканская организация Славянской партии: <http://kro-krim.narod.ru/>
11. Сайт издательского дома Коммерсант: <http://kommersant.ru/>
12. Новостной портал ПОЛИТ.РУ: <http://www.polit.ru/>
13. Интернет-энциклопедия «википедия»: <http://ru.wikipedia.org/>
14. Информационное агентство РИА-Новости: <http://www.rian.ru/>
15. Информационное агентство Росбалт: <http://www.rosbalt.ru/>

16. Информационное агентство Регнум: <http://www.regnum.ru/>
17. Известия.ру: <http://www.izvestia.ru/>
18. Информационный портал Лента.ру: (<http://www.lenta.ru/>
19. Информагентство «Ольвия-пресс» <http://olvia.idknet.com/>
20. Официальный портал Агинского Бурятского округа <http://www.aginskoe.ru/>